

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ALECILDA APARECIDA ALVES OLIVEIRA

**O IMPACTO DAS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS
PARA AS MULHERES NAS ATIVIDADES DO
LEGISLATIVO FEDERAL**

Uberlândia

2016

ALECILDA APARECIDA ALVES OLIVEIRA

**O IMPACTO DAS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS
PARA AS MULHERES NAS ATIVIDADES DO
LEGISLATIVO FEDERAL**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Política, Cultura, Trabalho e Movimentos Sociais

Orientadora: Patrícia Vieira Trópia

Uberlândia

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

O48i
2016

Oliveira, Alecilda Aparecida Alves, 1989

O impacto das conferências de políticas para as mulheres nas
atividades do legislativo federal / Alecilda Aparecida Alves Oliveira. -
2016.

140 f.

Orientadora: Patrícia Vieira Trópia.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

Inclui bibliografia.

1. Ciências sociais - Teses. 2. Mulheres na política - Teses. 3. Prática
parlamentar - Teses. 4. Convenções políticas - Teses. I. Trópia, Patrícia
Vieira. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU: 316

ALECILDA APARECIDA ALVES OLIVEIRA

**O IMPACTO DAS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS
PARA AS MULHERES NAS ATIVIDADES DO
LEGISLATIVO FEDERAL**

Dissertação aprovada para obtenção do título de mestre no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Uberlândia (MG) pela banca examinadora formada por:

Uberlândia, 09 de dezembro de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dra. Patrícia Vieira Trópia, UFU

Prof. Dr. Edilson José Graciolli, UFU

Prof.^a. Dra. Darcilene Cláudio Gomes, FUNDAJ

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família – meus pais e irmãos, tios, tias e primos e primas – por todo apoio que me deram ao longo da vida. Dedico ao meu partido e aos meus camaradas ao lado de quem travo as batalhas por uma sociedade mais justa. A mulher que sou hoje foi forjada nas lutas por um mundo melhor. E às pessoas que de alguma forma tornaram este momento possível: professores, amigos e amigas, vocês foram fundamentais para que eu pudesse encerrar este processo. Este trabalho, portanto, também é um pouco de cada um de vocês.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PPGCS, pela oportunidade de realização da minha pesquisa e conclusão desta etapa tão importante da minha jornada de estudos. Aos técnicos do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e outros da Universidade Federal de Uberlândia que, de alguma forma, colaboraram com esta etapa. À professora Patrícia Trópia, pela paciência na orientação, persistência e incentivo que tornaram possíveis a conclusão deste trabalho. Aos professores Darcilene Cláudio Gomes, Edilson José Graciolli e Márcio Ferreira Souza por terem colaborado com a minha pesquisa no processo de qualificação e defesa da dissertação. E, por fim, aos meus queridos amigos e amigas, amores e camaradas que me deram força e condições para tornar este momento possível. Agradeço especialmente ao meu companheiro Luiz Paulo e às três fortes mulheres e amigas que espero ter comigo a vida toda: Inaê Vasconcellos, Gislene Amaral (Gi) e Maria Socorro Militão.

Clarice Lispector

*Só o que está morto não mudará!
o movimento, o dinamismo, a energia,
O mais importante é a mundanidade,
(...)
velocidade.
porque a direção é mais importante que a
Mude, mas comece devagar,*

RESUMO

O objetivo deste texto é aprofundar a discussão em torno da participação social no processo de tomada de decisões, buscando compreender o impacto das Conferências nacionais na produção legislativa. Para tanto, realiza-se uma análise das diretrizes da I e II Conferência Nacional de Política para as Mulheres e o impacto destas nas proposições – projetos de leis ordinárias, complementares e projetos de emendas constitucionais – para mulheres em tramitação na Câmara dos Deputados Federal durante os oito anos de governo Lula. Mais precisamente busca-se compreender: as conferências exerceram algum impacto no legislativo federal no que se refere às pautas de interesse das mulheres? Quais foram as temáticas abordadas nas proposições elaboradas?

Palavras-chaves: Democracia Participativa. Conferências. Políticas para as Mulheres. Proposições legislativas.

ABSTRACT

The objective of this text is to deepen the discussion about social participation in the decision making process, seeking to understand the impact of the national Conferences on the legislative production. Therefore, an analysis of the guidelines of the I and II National Conference on Women's Policy and their impact on the proposals - draft ordinary, complementary and constitutional amendment projects - is carried out for women in the Federal Chamber of Deputies during The eight years of Lula's rule. More precisely, do we try to understand: did the conferences have any impact on the federal legislature with regard to women's interests? What were the themes addressed in the proposals made?

Keywords: **Participative Democracy. Conferences. Policies for Women. Legislative Proposals.**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
OBJETIVOS E METODOLOGIA	17
CAPÍTULO 1 – ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA	19
Considerações sobre a relação entre Estado e Sociedade Civil	19
A relação entre Estado e sociedade civil a partir da categoria <i>Estado Ampliado</i>	26
Democracia representativa, democracia participativa e participação na representação	31
Consolidação da concepção hegemônica de democracia (representativa)	32
Democracia participativa, democracia deliberativa e participação na representação: instrumentos de uma concepção contra hegemônica	38
CAPÍTULO 2 – AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES COMO LÓCUS DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	45
<i>Introdução</i>	45
A I Conferência de Política para as Mulheres (2004)	47
O Plano Nacional de Política para as Mulheres	58
A II Conferência de Política para as Mulheres (2007)	63
CAPÍTULO 3 – O IMPACTO DAS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES NAS ATIVIDADES DO LEGISLATIVO FEDERAL	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
REFERÊNCIAS	108
ANEXO	111

INTRODUÇÃO

A participação política de homens e mulheres se dá em diferentes espaços da vida social. No âmbito da sociedade civil, essa participação ocorre através da atuação em organizações - como os sindicatos, entidades, conselhos entre outros –, nos movimentos sociais ligados a diversos setores, tais como saúde, educação, movimentos comunitários e urbanos e também na atuação via partidos políticos. No espaço institucional, a participação política ocorre através da ocupação de cargos e de mandatos eletivos no Estado, especialmente nos poderes legislativo e executivo.

As Conferências Nacionais, assim como os Conselhos, são instrumentos de participação que trazem como debate central o tema da participação popular¹. Esta perspectiva foge da conceituação limitada de democracia, calcada nos preceitos liberais, que leva em consideração apenas seus aspectos formais e procedimentais. Ganha terreno o debate em torno das limitações da democracia representativa e a necessidade do aprimoramento do sistema democrático por meio da formação de novos canais de participação popular (MARTORANO, 2011).

Ao final da década de 1980, a democracia brasileira passa por transformações no âmbito da relação entre Estado e sociedade civil. Estas transformações ocorreram a partir do processo constituinte arrematado com a Constituição de 1988 e, através dela, com a incorporação de novos instrumentos de democracia direta – tais como plebiscito, referendo e iniciativa popular (capítulo IV artigo 14 da Constituição Federal de 1988) – e democracia participativa, materializada na instauração de conselhos e conferências como mecanismos de promover a participação da sociedade civil no processo de elaboração, execução e controle das políticas públicas.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva pelo Partido dos Trabalhadores, em 2003, adotou-se, por parte do governo federal, uma orientação de ampliação da democracia participativa, através da expansão dos Conselhos e Conferências Nacionais. A prática da realização de um conjunto de Conferências já existia, mas se restringia a algumas áreas ligadas à assistência social e saúde. Os governos Lula (2003-2010)

¹ “A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da participação social como forma de afirmação da democracia. Desde então houve uma proliferação de formas e instâncias de participação em todos os níveis da Federação, cumprindo o papel de verdadeiras arenas públicas, lugares de encontro entre sociedade e estado” (BRASIL, S/d).

ampliaram as áreas e o número de Conferências realizadas. Segundo a Secretaria de Governo, entre

1941 e 2013 foram realizadas 138 conferências nacionais, das quais 97 aconteceram entre 2003 e 2013 abrangendo mais de 43 áreas setoriais nas esferas municipal, regional, estadual e nacional. Aproximadamente, nove milhões de pessoas participaram do debate sobre propostas para as políticas públicas – desde as etapas municipais, livres, regionais, estaduais até a etapa nacional (BRASIL, s/d).

As Conferências Nacionais tornaram-se a mais importante e abrangente política participativa, configurando, segundo Avritzer (2012), a marca dos governos Luiz Inácio Lula da Silva.

Neste texto nos debruçamos sobre a temática da democracia participativa e, particularmente, sobre a realização das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, como instrumentos de participação e deliberação. Procura-se abordar o impacto das conferências nas atividades legislativas. Para tanto, utiliza-se como objeto de estudo as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres ocorridas nos governos Lula, respectivamente nos anos de 2004 e 2007. A escolha destas duas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres decorreu do nosso interesse em investigar a participação social das mulheres de um lado e, de outro, as proposições legislativas com temáticas de interesse para este segmento social. As proposições legislativas repercutiram de algum modo os debates, reivindicações e, finalmente, as diretrizes eleitas pelas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres?

Um dos maiores desafios do estudo sobre a democracia brasileira é compreender as mediações entre Estado e sociedade civil e as diversas formas de participação institucionalizadas. É um desafio, também, compreender como se dá esta relação no processo da atividade legislativa. Esta análise justifica-se na medida em que busca compreender melhor a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil no processo de construção (proposição) de dispositivos que tratam de questões de interesse para as mulheres. Há que se considerar, ainda, que o estudo é pertinente na medida em que conduz à seguinte interpelação: os debates e resoluções tomadas durante as Conferências impactam nas atividades legislativas da Câmara dos Deputados?

A democracia participativa no Brasil ganhou expressão nos últimos anos em função da ampliação de dois canais/instrumentos de participação social, os conselhos e

as conferências. Pode-se afirmar que houve, desde o primeiro governo Lula (2003-2010), um aprofundamento da democracia participativa por gerar, inclusive, diálogos acerca da instituição de uma Política e de um Sistema Nacional de Participação Social, capitaneados pela Secretaria Geral da Presidência da República no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).

Na análise de Avritzer (2016) este processo de aprofundamento da democracia participativa contou com tem três componentes importantes. Primeiro, o processo de redemocratização no Brasil, que se constituiu também como um primeiro momento de orientação participativa, criando mecanismos de participação nas áreas da saúde, planejamento urbano, meio ambiente, dentre outras. Como observa Avritzer (2016: 50), a Constituinte, de 1988, “gerou uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no país”.

O segundo foi a importância dada à questão da participação social pelo Partido dos Trabalhadores a partir de suas vitórias eleitorais em nível local ao longo dos anos 1990. O envolvimento da população nas áreas da saúde e os planos diretores municipais, bem como o orçamento participativo, foram marcas das gestões petistas em muitas cidades brasileiras (AVRITZER, 2016).

O terceiro componente, por sua vez, foi a dimensão nacional, reforçada a partir de 2003, com a eleição presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva. O fomento à participação social nas decisões políticas pode ser considerado, entre outras, como uma das marcas dos governos Lula (2003-2010). Neste contexto, “o governo federal passou a adotar uma orientação genericamente participativa que implicou uma expansão dos conselhos nacionais e das conferências nacionais” (AVRITZER, 2016: 50).

Os conselhos são instâncias, consultivas ou deliberativas, que tem em sua composição representantes do poder público e da sociedade civil. A sociedade civil, em algumas situações, pode congregar diferentes segmentos. A finalidade dos conselhos é promover o diálogo entre o poder público e a sociedade civil e, de algum modo, intervir nos rumos das políticas públicas (TEIXEIRA, SOUZA & LIMA, 2012).

No que se refere aos conselhos consultivos, não há obrigação, por parte do Estado, de atender às decisões. Já os conselhos de caráter deliberativo tem garantido por lei que suas disposições sejam levadas em consideração. Os conselhos, em geral, possuem uma dinâmica de funcionamento com regularidade das reuniões, pautas e encaminhamentos (TEIXEIRA et al, 2012).

As conferências são processos de participação social que promovem a interlocução entre Estado e sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas. A convocação é feita pelo executivo e a organização conta com representantes da sociedade civil, geralmente indicados pelos conselhos nacionais. As conferências são precedidas de fases municipais, em alguns casos também regionais, e estaduais. Nestas etapas ocorrem debates, proposições e escolhas de delegados para as etapas consecutivas (TEIXEIRA et al, 2012).

As conferências, portanto, são mecanismos de participação que se configuram como processos participativos (não sendo apenas eventos pontuais), com capacidade de se conectar a outros mecanismos de participação social e de reunir sujeitos políticos diversos, possibilitando a sua participação em escala nacional. A partir delas, a sociedade organizada passou a elencar reivindicações e propor estratégias de ação para a elaboração de políticas públicas junto aos governos.

Tanto os conselhos como as conferências possuem uma diversidade em temáticas e formas de funcionamento. No que se refere às temáticas, estes canais são instâncias de políticas setoriais que contribuem com a formulação de políticas em uma determinada área (como saúde, educação, meio ambiente ou assistência social) ou tratam de direitos para uma população específica. Esta população corresponde a grupos sociais marginalizados e que necessitam de políticas que contribuam para a mudança desta situação. No que se refere aos conselhos temos como exemplo o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Já no caso das conferências temos a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e a Conferência Nacional de Juventude. Por último, há também os conselhos de fundos que, neste caso, tratam de recursos públicos direcionados para uma determinada política. Enquadra-se neste tipo o Conselho de Combate e Erradicação da Pobreza (TEIXEIRA et al, 2012).

Além de ser uma forma de intervenção no processo de elaboração política, a participação da sociedade civil nos Conselhos e Conferências é também uma forma de promover o controle social. A expressão “controle social” surgiu na Sociologia para designar os meios pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano. Na teoria política, a conceituação possui significado ambíguo e orientado pelas distintas concepções acerca do papel do Estado. Na linha do trabalho aqui proposto, podemos entendê-la como o controle da sociedade (ou de setores organizados da sociedade) sobre as ações empreendidas pelo Setor Público/Estado. A participação nestes espaços possibilita o exercício do controle das ações do Estado pela Sociedade Civil uma vez que

a sociedade civil tem condições de acompanhar de perto as ações a serem desenvolvidas e, a partir dos seus assentos, interferir de algum modo nos rumos das políticas a serem implementadas.

Os governos de Lula (2003-2006/2007-2010) e Dilma (2011-2014/2015-) tem como marca registrada a institucionalização da participação política, com a expansão dos conselhos e das conferências nacionais e ampliação na quantidade de participantes. Estes mecanismos de participação já eram utilizados antes, mas a partir de 2003 se tornaram mais amplos, abrangentes e inclusivos ao contemplarem diversos segmentos sociais, temas e áreas que não eram atendidos anteriormente.

Houve, desde então, um acréscimo na quantidade de conferências realizadas, de participantes mobilizados e também na diversificação de temas abordados. Realizou-se, ao longo dos oito anos de governo Lula, 74 conferências tratando de 40 temas diferentes. Estima-se o envolvimento de mais de cinco milhões de brasileiros e brasileiras desde as etapas municipais até a etapa nacional. Deste total, 70% dos processos são inéditos, o que nos possibilita considerar este como o momento de maior experimentação de processos de participação social na gestão pública brasileira (SOUZA, 2012).

Para um melhor detalhamento e compreensão acerca deste processo das 74 conferências, ocorridas entre 2003 e 2010, Souza afirma que

Deste universo, 21 processos ocorreram uma única vez, nove contaram com duas edições, cinco com três edições e outros cinco com quatro edições no período estudado. Dos 40 tipos (temas) de conferências realizados, 28 foram inéditos, ou seja, tiveram sua primeira edição realizada entre 2003 e 2010. Entre as conferências inéditas, 13 foram reeditadas e 15 permaneceram com uma única edição. Entre os 12 tipos de conferência que já haviam sido realizados em períodos anteriores, seis tiveram mais que uma edição no período estudado. Percebe-se que 70% das conferências foram realizadas pela primeira vez e a reedição ocorreu em quase metade dos casos (46% das conferências inéditas e 50% das conferências já realizadas foram reeditadas) (SOUZA, 2012: 47).

Avritzer (2016), ao analisar a participação social no processo das conferências nacionais, também identifica esta mudança ocorrida no que se refere às áreas temáticas. Há, segundo o autor, um declínio de participação da sociedade nas áreas clássicas em favor das novas áreas, como a de políticas para as mulheres. O avanço das conferências, enquanto instrumento de participação social e intervenção política, esteve em abranger a

sua efetivação para outras áreas, uma vez que o instrumento já era utilizado, mas restrito algumas áreas de políticas participativas, entre as quais a saúde e a assistência social

É importante frisar que a maioria destas instâncias fazem uma política transversal, dialogando entre si e não se esgotando em apenas um tema. Para exemplificar podemos tomar o Conselho e também a Conferência Nacional de Juventude que em seus debates e proposições dialogam com temáticas abordadas por outras conferências e conselhos, como a questão de gênero, racial, saúde, meio ambiente, entre outras.

Outro aspecto importante é a relação estabelecida entre estes dois tipos de mecanismos de participação social, os conselhos e conferências, havendo conexão entre ambos. Souza afirma sobre isso que

Dentre os 40 tipos de Conferencias, apenas sete foram realizados em áreas que não possuíam conselhos, sendo que em três delas a criação do conselho esteve na pauta da discussão (Comunicação, Segurança Pública e Povos Indígenas) e uma o conselho foi criado entre ela e a 3a edição da respectiva conferência assumindo a partir dali a responsabilidade de convoca-la (Comunidades Brasileiras no Exterior). As outras três áreas que não possuíram relações com conselhos correlatos foram: Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; Aprendizagem Profissional; Recursos Humanos da Administração Pública Federal. Observa-se que a conferencia poderia eleger membros do conselho (ocorreu na Cultura e em Cidades), em alguns casos o conselho foi responsável também pela convocação e organização da conferencia (15 dos 40 tipos de conferencias) e em outros o conselho apenas participou da conferencia (SOUZA, 2012: 49)

Alguns destes processos inovaram também nas modalidades de mobilização ao incorporarem conferências livres e virtuais. As conferências livres são modalidades que tem como fundamento a liberdade de organização. Tratam-se de reuniões espontâneas em que a sociedade civil pode incluir pautas de mobilização e enviar propostas à conferência. As conferências virtuais, por sua vez, são modalidades de participação baseadas em ferramentas de interação na internet, havendo possibilidade de proposição a partir de fóruns de discussão e, em alguns casos, também de eleição de delegados para as outras etapas.

Pode-se afirmar que as conferências modificaram o panorama de participação da democracia brasileira.

OBJETIVOS E METODOLOGIA DA PESQUISA

O objetivo deste trabalho é contribuir para a discussão acerca da participação social no processo de tomada de decisões, buscando compreender o impacto das Conferências nacionais na produção legislativa. Para tanto, realiza-se uma análise da I e II Conferências Nacionais de Política para as Mulheres e o impacto destas nas atividades da Câmara dos Deputados Federal, ao longo dos oito anos de governo Lula. Mais precisamente busca-se compreender: as conferências exercearam algum impacto no legislativo federal no que se refere às pautas de interesse das mulheres? Quais foram as temáticas abordadas nas proposições daquele período?

Para realização desta pesquisa, além da análise bibliográfica, foram utilizadas as fontes primárias dos documentos emanados das conferências e do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Destas fontes foram selecionados os discursos que dialogavam com a temática da participação social, bem como aqueles que, de algum modo, indicavam a necessidade de se criar e ampliar a legislação e políticas públicas para as mulheres.

Para a etapa posterior, fez-se uso de subsídios fornecidos por dois bancos de dados: os relatórios acerca das proposições fornecidos pela Câmara dos Deputados através do serviço Dados Abertos e também a base de dados da plataforma ISEGORIA que apresenta um panorama da atividade legislativa no período de 1992 até 2009.

Esta plataforma compila informações por meio de um cruzamento de dados entre as diretrizes das diversas conferências nacionais e as proposições do Congresso Nacional subsequentes aos processos das conferências. Por meio dela, são disponibilizados recortes e filtros que nos possibilitam não somente mapear a conversão das diretrizes em proposições, mas também analisar de que modo os esforços deliberativos das conferências repercutem nas atividades do Congresso Nacional.

O processo de produção desta etapa da pesquisa esteve dividido em quatro etapas: 1) foi realizado o levantamento das proposições (PEC, PLP, PL) da Câmara dos Deputados relacionadas com a questão das mulheres, no período de 2003 a 2010; 2) pôde-se conferir quais dentre as proposições levantadas estabeleciam relação com as diretrizes resultantes das Conferências nacionais de políticas para as mulheres; 3) organizou-se estas proposições através de categorias temáticas, de acordo com a sistematização já oferecida pelo ISEGORIA; 4) e por fim foi feita a análise dos dados a partir do escopo teórico deste trabalho.

No I Capítulo são apresentados os conceitos que fundamentam esta pesquisa. Para isto, destacam-se os principais conceitos para se abordar a temática da participação social e da conquista de direitos por meio das políticas públicas. O objetivo desta primeira parte é analisar, sob o prisma do paradigma marxista, as categorias – e a forma como se relacionam – de Estado, sociedade civil e democracia na teoria política contemporânea a fim de entender a temática da participação social e da conquista de direitos. O escopo teórico parte do pressuposto segundo o qual as conquistas sociais adquiridas por meio da participação são resultantes de conflitos e interações entre as instituições da sociedade civil e o Estado.

No II Capítulo é feita a análise preliminar dos Anais da I e II Conferências Nacionais de Políticas para as mulheres, ambos publicados pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que compila uma série de documentos acerca dos eventos realizados nos anos de 2004 e 2007. Em meio a estes, analisa-se também o I Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, resultante das diretrizes da I Conferência e norteador das políticas e ações da Secretaria Nacional.

No III Capítulo, a fim de compreender o impacto das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres na produção legislativa brasileira ao longo dos governos Lula (2003-2006/2007-2010), são analisadas as proposições da Câmara dos deputados relativas às questões das mulheres. Para tanto, é desenvolvido um quadro de análise das diretrizes das Conferências com demandas referentes ao legislativo e, através dos projetos de leis ordinárias, complementares e projetos de emendas constitucionais é feita a análise para compreender as ressonâncias deste instrumento de participação social em uma importante instância da democracia representativa no Brasil.

CAPÍTULO I

ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E DEMOCRACIA

Considerações sobre a relação entre Estado e Sociedade Civil

As contribuições acerca da temática da democracia e participação social são aqui utilizadas no sentido de compreender o Estado não como uma instituição neutra, opaca e acima dos interesses das classes sociais. Ao contrário, busca-se uma reflexão crítica a fim de compreender o Estado como uma instituição porosa, permeável pelas relações e conflitos de interesses presentes também na sociedade. Para tanto, é necessário esmiuçar a noção de Estado.

Dito do objetivo de apresentar uma reflexão nesta perspectiva – de compreender o Estado como uma expressão das relações de classes –, retira-se deste percurso outras teorias do Estado que não estejam abarcadas no escopo teórico marxista. O foco desta parte da pesquisa será a análise dos conceitos – e da forma como se relacionam – de Estado, sociedade civil e democracia na teoria política, a fim de entender um pouco mais sobre a participação social e conquista de direitos. Compreende-se, por sua vez, que essas conquistas resultam de conflitos e interações entre as instituições da sociedade civil e o Estado.

Segundo Motta (2009), desde os anos 2000 tem se observado uma revitalização da teoria de Estado e suas vertentes. Esta teoria viveu seu momento de crise, na passagem dos anos 1980 para 1990, perdendo espaço na academia não apenas para o pensamento conservador, mas também entre o próprio pensamento progressista e de esquerda, antimarxista. A única a conseguir esquivar-se foi a corrente (não marxista) neoinstitucionalista. Em meio a isso, algumas correntes de pensamento marxista perderam espaço por completo, praticamente desaparecendo do debate intelectual ou sendo marginalizadas e alvo de duras críticas (MOTTA, 2009).

A finalidade aqui não é necessariamente debater as diferenças entre as correntes da teoria marxista do Estado, mas apresentar as definições estabelecidas por algumas delas acerca do Estado moderno e as suas contribuições para possíveis leituras acerca da participação social na democracia burguesa.

Apesar de não haver uma teoria do Estado completa e sistematizada por Karl Marx é muito importante se ater às suas contribuições, uma vez que elas são ponto de partida para a teoria marxista do Estado, constituída pelas interpretações vindouras. Ralph Miliband (1981) nos alerta para o fato de que, como outros aspectos da obra de Marx, as suas formulações sobre o Estado tem sido vistas sob o prisma de interpretações, que ainda constitutivas da teoria marxista do Estado, cristalizadas e que acabam por vezes desfigurando ou simplificando um corpo de ideias extremamente complexo. Daí a necessidade de se reportar àquilo que foi escrito por Marx.

O primeiro aspecto a ser mencionado é o de que a formulação de Marx é totalmente diferente da concepção de Hegel (do Estado “racional”), para o qual o Estado é eterno, a-histórico e está acima da sociedade. Marx reconhece as formas do Estado como resultantes de um determinado contexto histórico, das relações materiais socialmente construídas. O Estado é moldado pela sociedade que, por sua vez, é expressão do modo de produção dominante.

A estrutura social, as formas de consciência humana e o Estado, de acordo com Marx, tinham como base as condições materiais. Isto significa dizer que as relações sociais são produto do modo de produzir, distribuir e consumir de uma sociedade. Para Marx (1983 *apud* CARNOY, 1988), “(...) não é a consciência dos homens que determina sua forma de ser, mas, ao contrário, é sua forma de ser social que determina sua consciência”. E com o Estado não seria diferente.

O Estado, para Marx, também seria uma manifestação das relações de produção e não do conjunto das “vontades humanas”. Marx afirma que,

As relações jurídicas assim como as formas do Estado não podem ser tomadas por si mesmas nem do chamado desenvolvimento geral da mente humana, mas têm suas raízes nas condições materiais de vida, em sua totalidade, relações estas que Hegel... combinava sob o nome de “sociedade civil”. Cheguei também a conclusão de que a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política. Na produção social de sua vida, os homens entram em relações determinadas, necessárias, e independentes de sua vontade, relações de produção que correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A soma total dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas definidas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona, de forma geral, o processo de vida social, político e intelectual. (Marx-Engels, Ática, 1983, 232-33 *apud* CARNOY, 1988, p. 66).

A forma como o Estado se apresenta na atualidade é uma manifestação específica da sociedade capitalista. Ou seja, esta forma de organização política não é encontrada em sociedades precedentes. Marx e Engels, em *A Ideologia Alemã* explicitam a relação do Estado com a sociedade burguesa. Segundo eles, a condição de classe, e não mais estamento, força a burguesia a organizar-se em âmbito nacional de modo a dar uma forma geral aos seus interesses. O Estado é, de acordo com Marx e Engels “nada mais do que uma forma de organização que os burgueses necessariamente adotam para fins tanto internos como externos, para a garantia mútua de suas propriedades e interesses” (MARX & ENGELS, 1939, p. 59 *apud* MILIBAND, 1981).

Com isto, Marx também se opõe à ideia, defendida por Hegel, de que o Estado representa o bem-comum. Ao contrário, o Estado é a expressão política da estrutura de classes inerente à produção, é um instrumento para a dominação de classes. Este fundamento, como bem lembra-nos Carnoy (1988), se contrapõe também à visão do Estado defendida pelos jus naturalistas Hobbes, Locke e Rousseau. Para estes, o Estado estaria acima dos interesses particulares de uma determinada classe e seria a representação da “coletividade social”.

A origem do Estado também foi fundamentada por Engels, em *Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (1844). De acordo com ele, o Estado surge da necessidade de conter os antagonismos de classe, mediando os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos. É uma tentativa de “manter a ordem”, sem deixar de reproduzir os interesses econômicos da burguesia.

Para Engels,

O Estado não é, pois, de forma alguma, um poder imposto à sociedade de fora para dentro; (...) É antes, um produto da sociedade num determinado estágio de desenvolvimento; é a revelação de que essa sociedade se envolveu numa irremediável contradição consigo mesma e que está dividida em antagonismos irreconciliáveis que não consegue exorcizar. No entanto, a fim de que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos conflitantes não se consumam e não afundem a sociedade numa luta infrutífera, um poder, aparentemente acima da sociedade, tem-se tornado necessário para moderar o conflito e mantê-lo dentro dos limites da "ordem". (Engels, 1981, 195-96 *apud* Carnoy, 1988, 69-70)

Nas sociedades pré-capitalistas não havia uma divisão estrutural entre a dominação econômica e a dominação política. Na prática isto significa dizer que, na sociedade capitalista, “o burguês não é necessariamente o agente estatal” (MASCARO, 2013:18). A separação do político em uma instância específica não ocorre por acaso. De acordo com

Mascaro (2013:18-19), “o Estado (...) se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista”, assegurando a existência de mecanismos de intermediação na relação entre as classes sociais, trabalhadores e burguesia.

Nesta linha, Mascaro nos alerta para o fato de que o Estado não deve ser compreendido como “um aparato neutro à disposição da burguesia”, mas como um aparato político por um lado estranho a estes e, por outro, “necessário de sua constituição e reprodução de suas relações sociais” (MASCARO, 2013:18-19). Esta compreensão é importante uma vez que as visões tradicionais “acusam o Estado de ter um caráter burguês porque o domínio de suas instituições está supostamente sendo feito por agentes e interesses burguês”, mas na verdade “o Estado é capitalista porque sua forma estrutura as relações de reprodução do capital” (MASCARO, 2013:59). Ou seja, a relação intrínseca entre Estado e sociedade capitalista ocorre não porque o domínio do aparelho estatal é feito pela burguesia, mas por razões estruturais.

É preciso, entretanto, compreender que o fato de o Estado ser autônomo quanto aos sujeitos de direito não impede “a sua capacidade de reprocessar as contradições sociais”. É por meio de “sua relativa autonomia que o Estado pode representar, em muitos momentos, uma disfunção em face das contradições das classes e dos grupos”. (MASCARO, 2013: 50). A sua intervenção na sociedade não ocorre “apenas para assegurar a propriedade privada e a liberdade e a igualdade formais, mas para tolhê-las em várias circunstâncias, em favor ou desfavor de indivíduos, grupos ou classes” (MASCARO, 2013: 48). E mais, “o Estado não é a forma de extinção das lutas em favor de uma classe, mas sim de manutenção dinâmica e constante da contradição entre as classes” (MASCARO, 2013: 60).

Outra contribuição importante para a teoria marxista do Estado são as formulações de Lênin. *O Estado e a Revolução* (1917) é a obra em que Lênin aborda de forma central a temática do Estado, por meio da qual objetiva reestabelecer a “verdadeira” concepção de Max e Engels acerca do Estado – uma vez que as formulações destes haviam sido deturpadas na II Internacional –, bem como precisar o sentido da Revolução em curso na Rússia, em 1917.

Lênin reafirma o caráter de classe do Estado, já apontado por Marx e Engels. E, para ele, por mais que o Estado tente conciliar o conflito de classes, este é irreconciliável. Para Lênin, assim como para Marx, se essa reconciliação fosse possível, o Estado não teria motivo para existir. O Estado, deste modo, é um órgão que surge para criar a “ordem” e moderação do conflito de classes (CARNOY, 1988).

A noção de Estado como aparelho repressivo é a característica tipicamente marxista do Estado. Lenin a convenciona como a função primordial do Estado burguês. É por meio dela que se deposita a legitimação do poder burguês, a repressão e a reprodução da estrutura e das relações de classes. O sistema jurídico, como aponta Carnoy (1988), é também um instrumento de repressão e controle, uma vez em que estabelece as regras de comportamento, os valores e as normas burguesas.

Apesar das instituições democráticas, todo Estado, nas sociedades capitalistas, é controlado pela burguesia. Há um controle burguês do parlamento que faz uso dele como meio de justificar e legitimar o poder e os interesses da burguesia (CARNOY, 1988). Sobre esta questão, Mascaro aponta que “as eventuais alterações das classes que mais diretamente dominam o Estado e suas instituições não abolem a forma política estatal e, por meio dela, a continuidade da reprodução capitalista” (MASCARO, 2013: 60).

A revolução, desta forma, só é possível com a destruição do aparelho de Estado. O Estado burguês deve ser destruído e substituído por outra estrutura. E essa destruição, para Lenin, deve acontecer através do confronto armado, uma vez que as forças armadas já estão à serviço da burguesia (CARNOY, 1988).

Esta será, segundo Lenin, a estratégia para a revolução socialista. Com a derrubada do Estado, através do enfrentamento de sua força coercitiva, o proletariado tomará o poder. A luta de classes continuará na transição para o comunismo. Este momento é chamado de passagem da ditadura burguesa para ditadura do proletariado. Sobre este período Lenin afirma que,

Na realidade; esse período é inevitavelmente um período de violenta luta de classes, sob formas ineditamente agudas e, por consequência, durante esse período o Estado inevitavelmente será um Estado democrático de novo tipo (para o proletariado e os despossuídos em geral) e ditatorial de novo tipo (contra a burguesia)... Prosseguindo, a essência da doutrina de Marx sobre o Estado somente foi apreendida por aqueles que compreenderam que a ditadura de uma única classe é necessária, não somente para toda sociedade de classes, em geral, não apenas para o proletariado, que derrotou a burguesia, mas também para todo o período histórico, que separa o capitalismo da "sociedade sem classes" e do Comunismo. (LENIN, 1965, 41 apud CARNOY, 1988, p. 81)

Outra contribuição para a leitura acerca da participação social no regime democrático do Estado capitalista é a de Nico Poulantzas, em que é apresentada a conceituação de Estado em uma perspectiva relacional, diferenciando-se de outras

análises em que o Estado é, em alguns momentos, definido de forma autônoma (sujeito) e, em outras, como um instrumento de classe (objeto).

Os expoentes dessa primeira leitura são Weber, Pareto e Mosca para quem o Estado se reduz “à sua burocracia ou às elites políticas que o controlam diretamente” e Kelsen e Luhmann que, numa perspectiva sistêmica, veem “o Estado como um conjunto de normas intrínsecas em si, não havendo uma relação de determinismos, dominação ou dialeticidade entre Estado e sociedade” (MOTTA, 2008, p.195). Para esta perspectiva, o conceito de conflito inexiste. O que há, na verdade, “são desajustes e disfunções do próprio sistema” (MOTTA, 2008, p.195).

A segunda leitura, por sua vez, é representada pelo marxismo reducionista. O Estado objeto, por sua vez, vem a ser aquele instrumentalizado. (...) “haveria nele uma determinada classe social (ou grupo social) que o controlaria diretamente. Logo, se uma classe é dominante na instância da produção, ela também determinaria o conteúdo e as ações do Estado” (MOTTA, 2008, p.195).

A posição de Poulantzas, em sua última fase é completamente distinta destas apresentadas anteriormente. Com referências em Gramsci e Foucault, Poulantzas considera o Estado moderno como “um conjunto de relações de forças, fluido e permeável às contradições da sociedade; uma arena de lutas na qual não há um detentor exclusivo de seu poder já que há a presença múltipla de setores conflitivos da sociedade e que buscam nas instituições estatais a afirmação de seus direitos” (MOTTA, 2008, p. 186).

Para a compreensão acerca do papel do Estado, Poulantzas já havia desenvolvido, no livro *Poder Político e Classes Sociais* (1977), a noção de bloco no poder. O Estado moderno (capitalista) seria a representação, a organização e a unificação de “uma unidade contraditória das classes ou frações dominantes, unidade dominada pela classe ou fração hegemônica” (POULANTZAS, 1977, p. 293-294 *apud* MOTTA, 2008, p.196). Essa unidade constitui o bloco no poder. O Estado, deste modo, não é algo homogêneo, uniforme; é, na verdade, a formação de um conjunto de instituições diferenciadas. Há, segundo o autor, uma classe ou fração de classe que polariza os interesses daquelas que o compõem

Poulantzas afirma que o Estado “não se limita à dupla repressão + ideologia” e procura apresentar o papel eminentemente positivo do Estado. O Estado, não podendo se limitar ao exercício da repressão física organizada, lança mão da ideologia a fim de “organizar um consenso de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público”. A ideologia, por seu turno, não é algo neutro, isento de uma noção de classe.

Só existe, portanto, ideologia de classe. E é por meio das relações ideológicas que se constituem as relações de propriedade e de posse e a divisão do trabalho no seio das relações de produção. O Estado, deste modo, é também educador e, através de suas instituições e aparelhos ideológicos, elabora, apregoa e reproduz uma determinada ideologia (POULANTZAS, 2000).

O Estado é um conjunto de relações; é “a condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classes” (POULANTZAS, 2000: 35). Desta forma, o Estado conta com aparelhos: militar, econômico, cultural, administrativo, jurídico etc. Os aparelhos repressivos, quais sejam o exército, a polícia, a justiça, a prisão e a administração, e os aparelhos ideológicos têm como função o exercício da violência física legítima. Constituem os aparelhos ideológicos do Estado, a Igreja (aparelho religioso), as escolas (aparelho escolar), o rádio e a televisão (aparelho oficial de informações) (POULANTZAS, 2000).

Poulantzas (2000: 35) alerta, contudo, que “o discurso do Estado, mesmo quando estendido a seus aparelhos ideológicos, não esgota todo o discurso político, discurso que inclui, contudo, em sua estrutura, um poder de classe” (POULANTZAS, 2000: 35). Os aparelhos ideológico tem a função de elaborar e expandir a ideologia dominante, mas “as relações ideológicas apresentam sempre um lastreamento que transcendem aparelhos”. Na concepção de Poulantzas,

O Estado não seria um bloco monolítico sem fissuras, mas, ao contrário, um campo de batalha estratégico, uma arena de lutas, porque, mesmo que haja uma mudança radical de governo, por intermédio de seus programas de políticas públicas, não quer dizer com isto que todos os aparelhos de Estado irão seguir rigorosamente as novas diretrizes. Quando um governo aplica uma política de direitos humanos, não significa que todos os agentes penitenciários e policiais vão se reconhecer nela e fazer convergir a sua nessa nova perspectiva. Distintamente disso, é possível que uma parcela significativa desses agentes do Estado venha a resistir e boicotar esse programa. Isso demonstra que o Estado é uma arena de conflitos não apenas entre as instituições, mas também internamente às mesmas. Isto significa dizer que as lutas não se reduzem apenas às travadas entre os distintos poderes (o judiciário, o legislativo e o executivo) ou entre os ministérios, secretarias e tribunais, de modo concorrente – mas se dão, sobretudo, nas estruturas internas a cada instituição e entre seus agentes (MOTTA, 2009, p. 197).

Desta forma, o Estado é definido “como condensação material de uma relação que expressa em suas instituições uma diversidade de posições” (MOTTA, 2009, p. 199). E “o conflito, portanto, não é um elemento estranho e adverso à democracia, mas, ao

contrário, um dos seus principais alicerces para a construção e a afirmação dos direitos dos mais diversos segmentos da sociedade". É ele, o conflito, um "elemento central para a reprodução ou a transformação social e política da sociedade". (MOTTA, 2009, p. 199).

Nesta configuração,

(...). A política não é simplesmente a organização do poder de classe através do Estado pelos grupos dominantes da classe capitalista e o uso desse poder para manipular e reprimir os grupos subordinados; é também o lugar de conflito organizado pelos movimentos sociais de massa para influenciar os planos de ação do Estado, para ganhar o controle dos aparelhos do Estado e dos aparelhos políticos fora do Estado. (CARNOY, 1988, p. 13-14).

O debate acerca da temática da democracia e participação é feito a partir de diversas concepções. Para uma reflexão crítica acerca da relação Estado e sociedade faz-se importante buscar leituras que entendam esta relação como um processo e não como duas esferas estáticas, antagônicas e separadas. Para o objetivo aqui proposto, faremos uso das contribuições de Antônio Gramsci.

A relação entre Estado e sociedade civil a partir da categoria *Estado Ampliado*

O pensamento de Gramsci é conhecido por um trabalho conciso e teórico acerca do marxismo, fruto dos anos em que passou enclausurado na prisão. Escrevendo sob a vigilância e pressão do Estado fascista, Gramsci produziu uma extensa análise sobre o Estado, a sociedade civil, a hegemonia, o papel dos intelectuais entre outros temas.

Sobre o Estado, Gramsci cunhou em suas obras, conhecidas como *Cadernos do Cárcere*, uma nova conceituação: a noção de "Estado ampliado". Por meio dela, Gramsci inaugura uma nova metodologia para se compreender as relações estabelecidas entre Estado e sociedade. Para tanto, ele faz uma distinção entre aquilo que denomina como "sociedade política" e "sociedade civil", distinção essa que, como Gramsci adverte, não é de cunho orgânico. De acordo com ele, essas duas esferas são distintas e autônomas, mas estão intrinsecamente ligadas na prática. Esta divisão só faz sentido, portanto, do ponto de vista teórico (GRAMSCI, 2007).

Na sistematização elaborada por Gramsci, o Estado seria resultante da relação sociedade civil + sociedade política. A sociedade civil constitui-se por aquilo que

denomina como aparelhos privados de hegemonia ou aparelhos ideológicos de Estado, noção cunhada por Louis Althusser. Configuram-se como tais as escolas, a imprensa, a igreja, os sindicatos, partidos, empresas, diversas organizações sociais etc. Já a sociedade política, por sua vez, comprehende “as instituições mais públicas”, como o governo, a burocracia, as forças armadas, o sistema judiciário, o tesouro público etc., se caracterizando pelo “[...] conjunto dos aparelhos que concentram o monopólio legal da violência e visa a ‘dominação’” (SEMERARO, 2001, p. 74 *apud* VASCONCELOS, 2011: 21).

O fundamental nesta análise sobre os aparelhos privados de hegemonia é compreender que

a prevalência de uma classe na exploração econômica e domínio político não pode se bastar apenas na repressão estatal, mas principalmente na vivificação ideológica, por toda a sociedade, de seus valores, de sua intelecibilidade operacional e de sua forma de reprodução social (MASCARO, 2013: 69)

Para uma melhor compreensão é preciso entender que o Estado ampliado está para além do tradicional núcleo governamental-administrativo, mas seu funcionamento está conectado com instituições sociais que, no tecido social, se aglutinam, em regiões, como ideologicamente estatais.

Em tais regiões, há práticas sociais constituídas, reguladas, talhadas, ensejadas, operacionalizadas ou controladas pelo Estado. Ainda que sejam efetivadas por indivíduos, grupos ou classes – aquilo que o direito convencional chama por campo privado –, entrelaçam-se ao núcleo político estatal de tal sorte que acabam por constituir um grande espaço do Estado ampliado (MASCARO, 2013: 69)

Com o conceito de Estado ampliado, Gramsci faz uma crítica à noção de Estado unilateral, entendido apenas como “aparelho de governo”. Para a concepção gramsciana, esta é uma visão muito simplista de Estado, pois não leva em consideração a sociedade civil – aquilo que ele denomina como o aparelho privado de hegemonia, meio pelo qual o Estado mantém a supremacia política e cultural de um grupo sobre toda a sociedade (GRAMSCI, 2007).

Gramsci, por sua vez, entende o Estado como um aparato de hegemonia. É através dele que um grupo social economicamente dominante sustenta um projeto de hegemonia sobre toda a sociedade nacional. Este projeto de hegemonia é exercido por uma classe

social sobre as outras por meio daquilo que Gramsci chama de aparelhos privados de hegemonia. A hegemonia é exercida, por meio da sociedade civil, através do consenso (GRAMSCI, 2007).

O Estado, além de ser uma organização que estruturalmente reproduz as contradições de classe, é também um aglutinador das instituições sociais que lhes são profundamente conexas. Isto quer dizer que, ao contrário de uma explicação instrumental que diria que o Estado teria interesse por estas instituições a fim de deliberadamente manter domínio de uma classe sobre outra ou, de outro lado, a leitura de que ambos se acoplam por uma dependência funcional, “a dinâmica social capitalista estabelece tanto a forma política quanto uma conexão direta desta com instituições sociais que dela brotam ou são reelaboradas em razão da própria reprodução do capital” (MASCARO, 2013: 68).

Gramsci nos chama a atenção para o fato de que o Estado é também “um campo de disputas no qual a correlação de forças, a movimentação social e a organização política têm papel decisivo”. O Estado, segundo ele, é “habitualmente entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia num dado momento)” (GRAMSCI, 2007).

A fundamentação gramsciana também vai de encontro àquela elaborada pelo pensamento jus naturalista e à visão individualista presente no pensamento da Escola Neoclássica e sustentada pelo neoliberalismo. Para esta última, a sociedade civil é identificada “como uma multiplicidade de indivíduos atomizados e que se relacionam exclusivamente dentro da esfera privada” (MOTTA, 2008, p. 188).

A base de todo esse pensamento é a noção de indivíduo constituída pelo pensamento moderno. O indivíduo não é uma criação antropológica, mas histórica, mais precisamente fruto da modernidade e tem como desígnio constituir a ideia de sujeito livre, capaz de lutar por seus próprios interesses. Nesta linha de raciocínio, nas formações anteriores o ser humano não tinha plena liberdade para decidir sobre seu próprio destino e a formação da sociedade moderna é que o coloca nesta posição – livre das amarras tradicionais, soberano e senhor de si mesmo. Esta noção, contudo, tem uma natureza contraditória, qual seja, a sua constituição enquanto elemento autônomo, independente e dotado de vontade só se concretiza se lhe for garantido o reconhecimento por parte dos demais indivíduos. Sua natureza deixa, por este motivo, de ser verdadeiramente autônoma. O conjunto de todos estes indivíduos forma “sociedade” e, também fruto da modernidade, haverá uma relação complexa e contraditória entre estas figuras (PAULANI, 1996).

Em busca de compreender como se relacionam estas figuras surgiram diversas explicações. Dentre elas, a concepção funcionalista, por exemplo, identifica o indivíduo apenas como uma peça da engrenagem social. No outro polo, uma explicação puramente individualista traz um tipo de visão em que a sociedade propriamente dita não existe. Sob o signo da conciliação nasce o enfoque jus naturalista em que "a sociedade (o estado de sociedade) surge como resultado de um ato deliberado - consciente, portanto - dos indivíduos em seu estado natural" (PAULANI, 1996, p.96).

A expressão sociedade civil, utilizada pelos expoentes desta corrente, servia para descrever o governo civil em contraposição ao estado de natureza. O Estado é concebido em relação ao estado de natureza. Sob este prisma, seria o produto da razão e se configuraria "como o momento supremo e definitivo da vida comum e coletiva do homem" (BOBBIO, 1982, p.19). Esta acepção de racionalização do Estado opera por meio de um modelo dicotômico: haveria em oposição ao Estado uma sociedade pré-estatal (ou antiestatal) que seria um momento negativo e anterior à sua criação. O Estado, por sua vez, seria um momento positivo (BOBBIO, 1982).

Resumidamente, para Gramsci, o Estado é um conjunto de atividades por meio das quais a classe dirigente justifica a sua dominação e também mantém o consenso entre os governados. A partir deste ponto de vista, pode-se entender que a sociedade civil – por conta do exercício da hegemonia – é uma esfera própria que funciona como mediação necessária entre estrutura econômica e Estado. Ou seja, sem o conjunto de organizações materiais que compõem a sociedade civil (a esfera social) não há hegemonia (GRAMSCI, 2011).

Ao descrever a hegemonia, Gramsci trata de duas relações principais. Primeiramente trata da relação entre as classes dominadas. Neste caso, a hegemonia pode ser entendida como um processo pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, moral e intelectual, sobre as suas frações aliadas da classe dominante. E, segundo, a relação entre as classes dominantes e as dominadas. Neste caso, pode-se compreender a hegemonia como

as tentativas bem-sucedidas (da classe dominante) de usar sua liderança política, moral e intelectual, para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente, universal e para manter os interesses e as necessidades dos grupos subordinados. Contudo, ela não é uma força coesiva, é plena de contradições e sujeita ao conflito (CARNOY, 1994, p. 94-95).

A questão do controle social também pode ser trabalhada a partir do referencial teórico gramsciano. Gramsci não vê uma oposição entre Estado e sociedade civil, o que há é uma relação orgânica entre estas duas esferas. O controle social acontece na disputa entre as classes sociais em busca de garantir a hegemonia na sociedade civil e no Estado. Deste modo, há uma correlação de forças entre as classes que garantirá que o controle ora esteja com uma classe, ora com outra (GRAMSCI, 2007).

Outra conceituação de sociedade civil bastante presente na temática da participação é a de Arato e Cohen. De acordo com os autores, a sociedade civil é o espaço em que se estabelecem “novas formas de sociabilidade em oposição às estruturas sistêmicas da economia (mercado) e da burocracia (administração estatal), onde impera a reificação” (ARATO e COHEN, 1994: 181 *apud* MOTTA, 2008, p. 189). A sociedade civil, a partir desta visão, pode influenciar o Estado na manutenção de direitos.

Na sociedade civil prevalece cada vez mais a atuação dos movimentos sociais. Em busca de uma clareza na análise a ser desenvolvida, faz-se necessário apresentar o conceito de movimentos sociais. Para tanto, utilizar-se-á a definição de Maria da Glória Gohn. De acordo com ela, movimentos sociais podem ser entendidos como

ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até as pressões indiretas. (GOHN, 2011 p. 336)

Os movimentos sociais são, portanto, forças organizadas que atuam coletivamente a fim de promover mudanças em nossa realidade social. É através deles que os atores sociais contribuem com demandas e promovem práticas de pressão e mobilização, assim como “tematizam e redefinem a esfera pública, realizam parcerias com outras entidades da sociedade civil e política, têm grande poder de controle social e constroem modelos de inovações sociais” (GOHN, 2011 p. 337)

Como objeto de estudo das Ciências Sociais, os movimentos sociais configuram-se em dois tipos, os *movimentos tradicionais* e os *novos movimentos sociais*. De acordo com Alain Touraine e Boaventura de Souza Santos (*apud* MOTTA, 2008), os movimentos tradicionais são aqueles ligados às representações políticas e sociais, como os partidos

políticos e os sindicatos. Estes movimentos tinham como sujeito principal a classe trabalhadora e objetivam o fim da exploração e a criação de uma sociedade alternativa a sociedade capitalista.

Os novos movimentos sociais, por sua vez,

caracterizaram-se pela formação de novos atores sociais, pois enquanto os velhos movimentos sociais possuíam um vínculo forte com o conflito capital-trabalho, inexiste essa intensa ligação com os novos, haja vista a ênfase que dão em suas práticas e discursos aos direitos culturais e individuais, no quais firmam sua posição de grupo (TOURAIN, 1999 *apud* MOTTA, 2008, p. 190).

Estes movimentos sociais têm em comum a necessidade de uma reivindicação para sua formação. A defesa dos direitos culturais, a emancipação das vítimas da opressão, o problema ecológico etc. são atributos de reivindicação destes novos movimentos sociais. Os novos movimentos sociais, é importante dizer, não estão restritos a uma classe social específica. São compostos por grupos sociais intra-classistas. Com isso, sua bandeira de luta estende-se ao conjunto da sociedade, independente de classe social. (SANTOS, 1995: 258 *apud* MOTTA, 2008).

Todavia esta concepção de movimentos sociais também é criticada. Segundo Pinheiro (2010, p. 110), “há muitos movimentos que não se expressam através dessa matriz discursiva justamente porque são combativos, contestadores e classistas, ou seja, em tudo oposto ao que a autora [Gohn] denominou cultura cidadã”. Pinheiro, retomando a definição de Souza (2008), afirma que movimentos sociais seriam ações coletivas organizadas mais ou menos duradouras, com elevado senso crítico em relação ao status quo. Ademais para o autor todo movimento social teria quatro características gerais: demandas/objetivos, forma de ação, orientação ideológica, formas de organização.

Democracia representativa, democracia participativa e participação na representação

A análise da teoria da democracia é imprescindível para a teoria política na atualidade e isto se deve fundamentalmente pela centralidade assumida pela democracia no campo político ao longo do século XX (SANTOS & AVRITZER, 2002). Esta parte do texto tem

como objetivo discorrer acerca das principais correntes da teoria contemporânea, possibilitando uma discussão sobre os limites da democracia liberal e as possibilidades de um “aprofundamento da democracia” através dos mecanismos de participação social.

A democracia tornou-se, desde o século XX, a principal forma de regime político do Estado capitalista. Em meio a este processo, somente a representação como atividade política não conseguia mais atender as demandas da sociedade, sendo necessária a incorporação de instrumentos que contribuissem com a ampliação e aprofundamento do debate público e envolvimento, de algum modo, da sociedade no processo de tomada de decisão (BRESSER-PEREIRA, 2008). A participação passa a ser, então, a palavra-chave da política contemporânea, reafirmando o caráter relacional entre as categorias Estado e sociedade civil (POULANTZAS, 2005).

Cabe, contudo, a ponderação de que não há antagonismo entre a democracia representativa e a participativa. Na concepção a ser trabalhada, ambas são complementares e necessárias para a promoção de mudanças políticas. Os instrumentos de participação social pode promover o fortalecimento da democracia ao possibilitar a aproximação dos cidadãos e cidadãs e das organizações populares do Estado, no processo de elaboração e avaliação das políticas públicas.

Consolidação da concepção hegemônica de democracia (representativa) liberal

Santos & Avritzer (2002: 1) afirmam que o século XX foi “um período de intensa disputa em torno da questão democrática”. Esta disputa deu-se em torno de dois debates: o primeiro, ao longo do período da guerra fria, concentrou-se na “desejabilidade da democracia como forma de governo”. Vencida esta questão, no período pós-guerra, prevaleceu a discussão sobre “as condições estruturais da democracia”. Este segundo debate foi também, de acordo Santos & Avritzer (2002: 2), “o debate sobre a compatibilidade e incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo”.

Havia neste último debate a ideia de que haveriam países com propensão democráticas e outros não (MOORE, 1966 *apud* SANTOS & AVRITZER, 2002). A baixa densidade democrática, de acordo com esta visão, poderia ser explicada por um conjunto de características estruturais que não forneciam condições para que os países viessem a ser democráticos. Um segundo debate, por sua vez, articulava as condições estruturais da

democracia com as capacidades redistributivas da democracia partindo “do pressuposto que na medida em que certos países venciam a batalha pela democracia, junto com a forma de governo eles passavam a usufruir de uma certa propensão distributiva caracterizada pela chegada da democracia social ao poder” (PRZEWORSKI, 1985 *apud* SANTOS & AVRITZER, 2002). Nesta concepção, a propriedade privada estaria ameaçada caso a tensão entre democracia e capitalismo fosse resolvida em favor da primeira.

Com a extensão do regime democrático, a partir da década de 1970, para outras regiões, como o Sul da Europa, América Latina e Leste Europeu, estas análises tornam-se ultrapassadas e o debate ganhou novas questões (SANTOS & AVRITZER, 2002). Em oposição à ideia de condições estruturais para a democracia exaspera a afirmação de Amartya Sen (1999 *apud* SANTOS & AVRITZER, 2002) de que o crucial não é saber se um país está preparado para a democracia, mas compreender que qualquer país se prepara por meio dela.

Na década de 1980, com o desmonte do Estado-providência – e com ele os cortes de políticas sociais – reabre-se a discussão acerca das condições estruturais da democracia prevalecendo, desta vez, “o problema da forma da democracia e da sua variação”. Como resposta funda-se, a partir daí, o que é concebido como concepção hegemônica de democracia, sendo seu principal expoente Joseph Schumpeter (SANTOS & AVRITZER, 2002).

Em sua obra de maior reconhecimento, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter (1961) apresenta, uma crítica à concepção clássica de democracia que, para ele, apresenta equívocos ao acreditar na existência de um “bem comum”, que seria o farol norteador da política, assim como na possibilidade de se identificar uma “vontade geral”. Esta noção de “bem comum”, de acordo com ele, pode significar coisas muito diversas para diferentes grupos e pessoas.

Além disso, para Schumpeter (1961), as soluções oferecidas para um determinado problema podem ser distintas e até mesmo conflitantes. Em consequência disso, a ideia de “vontade do povo” também cai por terra, uma vez que pressupõe um bem determinado e compreendido por todos. Portanto, Schumpeter viu, a partir daí, a necessidade de se apresentar uma contraposição a teoria da democracia clássica (BOBBIO, 1986).

Como contraposição, e solução para o debate democrático, Schumpeter desenvolve, sob influência de Mosca e Pareto, a teoria das elites, cujo objetivo era mostrar que, apesar de ainda manter as oligarquias no poder, os governos se distinguem pela sua formação e

organização. Schumpeter, por sua vez, sustentou que “a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular” (BOBBIO, 1986: 27).

Em sua interpretação, “o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes a quem incumbiria de tomar decisões” (SCHUMPETER: 1942, 269 *apud* SANTOS & AVRITZER, 2002: 4). A figura da liderança possui, então, desempenho vital no processo democrático. De modo simplificado, pode-se dizer que o processo democrático, para Schumpeter, cumpre o objetivo de selecionar lideranças para representar a população. Desta forma, a democracia, segundo Schumpeter, pode ser definida por meio da livre concorrência de lideranças pelo voto livre (SCHUMPETER, 1961).

Cabe enfatizar a depreciação dada, por Schumpeter, à participação social. A função do povo se restringiria apenas a escolha de um membro da elite que governaria a partir de suas convicções. Para ele, “o princípio da democracia, então, significa apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes” (SCHUMPETER, 1961:325). A população tem, então, apenas o papel de aceitar ou recusar aqueles que se propõem a representa-la. Nesta concepção, a apatia política é encarada como saudável para o bom funcionamento da democracia uma vez que o povo é considerado como irracional ou pouco capaz de contribuir para as decisões políticas (SCHUMPETER, 1961).

O debate acerca da democracia, nesta concepção hegemônica, ateve-se fundamentalmente a duas questões: a) a sobrevalorização da representação e dos seus mecanismos; e b) a abdicação do papel da mobilização social e da ação coletiva na construção democrática. Santos & Avritzer (2002) expõem ainda outros aspectos constitutivos desta concepção hegemônica de democracia (liberal), dentre eles:

a contradição entre mobilização e institucionalização (Huntington, 1968; Germani, 1971); a [já mencionada acima] valorização positiva da apatia política (Downs, 1956); (...) a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Lijphart, 1984); o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (Dahl, 1956; 1971) e a solução minimalista ao problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (Bobbio, 1986; Dahl, 1991) (SANTOS & AVRITZER, 2002: 4).

Todos estes aspectos, entretanto, não foram suficientes para “enfrentar adequadamente o problema da qualidade da democracia”, pois não conseguiram explicar

“o paradoxo de a extensão democrática ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas das práticas democráticas” (SANTOS & AVRITZER, 2002: 4-5), ou seja, o fato de a democracia ter se tornado o modelo de regime político consolidado nas sociedades capitalistas, sobretudo nos países centrais, não impediu, por outro lado, a “restrição de formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos” (Schumpeter, 1942 *apud* SANTOS & AVRITZER, 2002: 2)

Neste cenário, alastrou uma crise da democracia que, segundo Santos & Avritzer, ficou conhecida como “a crise da dupla patologia”, constituída pela “patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (SANTOS & AVRITZER, 2002: 5).

Norberto Bobbio alçou o debate acerca dos valores e das regras da democracia liberal como um dos desafios para a teoria marxista da política. Em *O futuro da democracia*, Bobbio (1986) reúne alguns escritos acerca das “transformações”² democracia com a finalidade “de fazer algumas observações sobre o estado atual dos regimes democráticos” (BOBBIO, 1986: 17). Bobbio acredita que o fato do regime democrático estar em “transformação” é algo natural, pois a democracia, diferentemente do despotismo, é dinâmica.

Em busca de uma acepção consensual de democracia, Bobbio (1986: 18) a define como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. A democracia, de acordo com Bobbio (1986: 21), nasceu de uma concepção individualista de sociedade, segundo a qual a sociedade, e em especial a sociedade política, “é um produto artificial da vontade dos indivíduos”.

Esta concepção, como já dito anteriormente, explica-se pelo fenômeno, que a teoria política clássica denomina de contratualismo jus naturalista, da passagem do estado de natureza para a sociedade civil. Algumas das configurações deste processo é também o nascimento da sociedade política e da ideia de um indivíduo singular. A sociedade política foi criada a partir deste ideal de indivíduo soberano.

² Este termo, de acordo com Bobbio (1986), não carrega nenhum significado (positivo ou negativo. Para ele, é apenas uma maneira de se referir ao tema de forma menos enviesada e sem cair nas armadilhas que o termo “crise” coloca.

O modelo ideal de democracia, fundado na soberania popular, tinha a soberania do princípio como elemento norteador. A sociedade real, entretanto, sucedeu-se de modo oposto, configurando o pluralismo: no lugar de sujeitos soberanos emergiram-se “grupos, grandes organizações, associações da mais diversa natureza, sindicatos das mais diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos”. (BOBBIO, 1986: 23).

Neste processo de escolha dos autorizados pela tomada de decisões, Bobbio (1986:19) afirma que “um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo”. Esta última consideração está relacionada também àqueles que têm direito à participação em um regime de democracia liberal.

Bobbio (1986) afirma que para a compreensão da participação em uma democracia liberal é preciso levar em consideração as circunstâncias históricas, pois existem situações em que uma determinada sociedade é menos democrática que outra. Bobbio exemplifica: “uma sociedade na qual os que têm direito ao voto são os cidadãos masculinos maiores de idade é mais democrática do que aquela na qual votam apenas os proprietários e é menos democrática do que aquela em que têm direito ao voto também as mulheres” (BOBBIO, 1986: 19).

Quanto às modalidades de decisão, a democracia tem como regra fundamental a decisão da maioria (daqueles a quem compete tomar a decisão). Uma decisão adotada por unanimidade também é válida, mas só é possível em um grupo restrito ou homogêneo (BOBBIO, 1986).

Mesmo com estas características, para se caracterizar uma democracia é imprescindível uma terceira condição: “é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”. Para isto, é preciso garantir os direitos “invioláveis” do indivíduo à base dos quais nasceu o estado liberal e de direito, quais sejam de liberdade de expressão, de associação, reunião e etc. (BOBBIO, 1986: 20).

A democracia moderna, em contraposição à democracia clássica, tem como característica principal a representação política. O princípio sobre o qual este modelo se funda é o de representação de interesses, no qual o representante deveria perseguir os interesses da nação e não seus interesses particulares. Entretanto, o que se percebe é uma revanche da representação dos interesses particulares de grupos sobre a representação política dos interesses da nação (BOBBIO, 1986).

De acordo Bobbio (1986), a maior parte dos estados democráticos vem instaurando uma relação entre grupos de interesse e parlamento conhecida como neocorporativismo³. Destaca-se, neste contexto, a persistência do poder oligárquico formando um “duplo Estado” em que as decisões são tomadas em gabinetes secretos e sem transparência. Do ponto de vista da cultura política, elementos como este são associados também ao fenômeno da apatia política, que se faz presente cada vez mais nas democracias consolidadas (BOBBIO, 1986).

O tratamento da questão da democracia no campo marxista exige também outra consideração importante: a concepção de democracia, para o marxismo, possui um caráter meramente formal ou tático. Esta demarcação faz-se importante porque, de acordo com Naves, é perceptível uma valorização da democracia – entendendo esta como um valor universal – no interior das organizações de esquerda. Decorre desta valorização um abandono, em certa medida, da perspectiva revolucionária por parte da esquerda (NAVES, 1997).

A democracia, de acordo com Naves, é “uma forma de Estado fundada no reconhecimento da liberdade e igualdade formal entre os indivíduos, que, na qualidade de cidadãos, conformam o Estado segundo a vontade majoritária expressa nas eleições, só é possível nas condições de uma sociedade mercantil-capitalista” (NAVES, 1997: 59).

A compreensão da democracia como valor universal leva a sustentação de que “a luta dos trabalhadores deve se dar exclusivamente dentro do campo da legalidade burguesa, dentro dos limites do ‘Estado de direito democrático’” (NAVES, 1997: 62).

Neste sentido,

(...) a luta política só seria ‘legítima’ se renunciasse ao emprego de qualquer meio ilegal, se renunciasse ao uso da violência não autorizada pela lei. Em decorrência, as classes populares ficariam prisioneiras das regras do jogo da política burguesa, e, o que ainda é mais grave, se tornariam defensores da ordem legal da burguesia. Levando-se em conta que a burguesia, ao contrário dos ‘socialistas’ ‘modernos’, não tem qualquer compromisso com a (sua) democracia, podendo suprimir as liberdades públicas se lhe parecer necessário na luta contra as massas, estas permaneceriam imobilizadas, porque qualquer ação que desenvolvessem fora dos marcos legais poderia acarretar o fim da democracia (NAVES, 1997: 62-63)

3 É possível identificar este fenômeno na democracia brasileira contemporânea, por exemplo, com a bancada que se convencionou chamar de BBB (da Bala, do Boi e da Bíblia), formada por ruralistas, evangélicos e deputados ligados à segurança pública.

O golpe de 2016 é mais um dos episódios que comprova esta afirmação. A burguesia, demonstrando não ter nenhum compromisso com os instrumentos democráticos, não respeitou o resultado das urnas e acelerou o processo de um impeachment mesmo não comprovando os crimes necessários para tanto.

Entender o caráter tático da democracia é compreender que, apesar de não ser algo nítido, o Estado capitalista tem como finalidade fazer valer o predomínio dos interesses burgueses. A sociedade capitalista exige “um Estado cujo caráter de classe não se revele imediatamente e claramente, um Estado que possa ser a expressão de um poder impessoal acima dos interesses de classe, uma real autoridade pública”. (NAVES, 1997: 60)

A partir desta compreensão não se sustenta a ideia de que a democracia resulta da conquista dos trabalhadores contra a vontade da burguesia. Isto não significa que a extensão das liberdades e direitos sociais não seja resultado da luta dos trabalhadores, mas a conquista destes direitos não implica que a natureza da democracia seja operária ou popular (NAVES, 1997: 61).

Isto também não significa “que a existência da democracia seja indiferente para as massas” (NAVES, 1997: 64). A democracia, em comparação a outras formas de regime político, pode contribuir com a luta popular. Naves (1997: 64) ressalta, contudo, a importância destes grupos “manter a sua independência organizativa e ideológica e, não vacilem, quando a correlação de forças o permitir, em ultrapassar o horizonte da legalidade democrática”.

Reforça-se, portanto, mais uma vez o sentido tático da democracia do ponto de vista da classe operária. O que “significa que a democracia só interessa aos trabalhadores na medida em que ela possa favorecer a luta de classe proletária, mas sem envolver-los, ao mesmo tempo, no jogo político burguês, e sem subordiná-los à ideologia jurídica”. (NAVES, 1997: 64)

Democracia participativa, democracia deliberativa e participação na representação: instrumentos de uma concepção contra hegemônica

O período do pós guerra, de acordo com Santos & Avritzer (2002), não foi apenas o momento de desenvolvimento de uma concepção hegemônica de democracia, baseada na valorização da representação e do elitismo democrático, mas também de manifestação

de um conjunto de concepções alternativas às quais estes autores se referem como contra hegemônicas. Estas concepções, em sua maioria, não romperam com a noção de “democracia como aperfeiçoamento da convivência humana” (SANTOS & AVRITZER, 2002: 15).

Compete-nos, mais uma vez, enfatizar que estas concepções alternativas são resultantes de um processo de “aprofundamento da democracia”. Elas provam a necessidade incorporação de mecanismos de participação social cujo papel é dar voz às demandas sociais não atendidas exclusivamente pela democracia representativa.

A democracia, para esta concepção, “é uma gramática [social e cultural] de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade civil” (SANTOS & AVRITZER, 2002: 15). Trata-se de compreender a democracia como uma forma sócio histórica e que, portanto, não cabe a ela uma investigação por meio de leis naturais ou a espera de resultados pré-determinados.

Pensar a democracia neste sentido “implica em ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis” (SANTOS & AVRITZER, 2002: 15). Esta ruptura busca uma nova institucionalidade da democracia, através de mecanismos que possam promover a participação social nos processos de tomada de decisão.

As mudanças ocorridas receberam o nome de “democracia participativa” e “democracia deliberativa”. Bresser-Pereira (2005) acredita que o atributo “deliberativa” ainda seja ousado, mas sugere que se reconheça a democracia emergente também como “republicana”. Isto porque, segundo ele, este modelo de democracia que emerge nas sociedades avançadas é menos exigente e mais realista que a democracia deliberativa, uma vez que “não exige igual poder substantivo entre os participantes do debate público nem presume que o consenso será atingido” (BRESSER-PEREIRA, 2008:82).

O fato da nova democracia ser considerada participativa ou republicana se explica porque, segundo Bresser-Pereira (2008), a tradição republicana tem como base a participação dos cidadãos no processo político. Além disso, a democracia participativa

Satisfaz-se com as condições de que o debate envolva uma participação substancial das organizações da sociedade civil e siga regras mínimas de ação comunicativa, em especial a do respeito mútuo pelos argumentos que justificam cada posição. As decisões serão tomadas, em última estância, pelos parlamentares eleitos no contexto de um sistema representativo, mas cada decisão importante será precedida de um vivo e amplo debate público. Tal debate influenciará a agenda e o enquadramento das principais alternativas para cada decisão. Em alguns casos os argumentos

apresentados serão suficientemente fortes para convencer a outra parte. Em outros uma nova alternativa surgida do debate poderá satisfazer os grupos conflitantes, superando-se assim o conflito. Na maior parte dos casos, porém, o compromisso continuará sendo necessário, e o voto da maioria acabará decidindo o assunto (BRESSER-PEREIRA, 2008:82).

Bresser-Pereira (2008: 86) faz, ainda, uma ressalva acerca de uma concepção de republicanismo conhecida como comunitarista em que, em casos extremados, “supõe ser possível a substituição do Estado pela sociedade civil”. Para Bresser-Pereira (2008: 86), “o republicanismo moderno oferece uma visão de como fortalecer o Estado por meio da participação ativa das organizações da sociedade civil”. O aumento do papel da sociedade no processo político acentuou alguns dilemas da democracia representativa, cobrando da política moderna a necessidade de aperfeiçoar a democracia representativa.

A democratização da esfera pública ocorre por meio do reconhecimento, por parte do Estado, do protagonismo dos grupos socialmente organizados e de suas demandas. Dentre as formas de organização da sociedade civil na atualidade estão os movimentos sociais, as fundações e organizações do Terceiro Setor, as redes sociais, dentre outras. No processo de mediação entre Estado e sociedade civil estas duas instituições, Estado e sociedade civil, se relacionam em busca de soluções para carências e problemas sociais. As políticas públicas são, para isto, uma forma do Estado atender as demandas apresentadas.

As políticas públicas são um tipo específico de ação política. Podem conviver com essas outras formas e até mesmo combinarem-se com elas, mas são algo particular, dotado de lógica própria. São definidas e praticadas em termos históricos. Cada sociedade tem um padrão de políticas públicas, seja no sentido da reprodução de certos modos de conceber e fazer, de financiar e gastar, seja no sentido das carências e dos problemas que buscam enfrentar. Em suma, pode-se afirmar que as políticas públicas são intervenções estatais com o objetivo de solucionar problemas sociais (DI GIOVANNI, s/d).

A democracia participativa e a democracia deliberativa são as formas do regime democrático que garantem a participação da população por meio de mecanismos institucionalizados no processo de decisão política. No Brasil temos uma democracia participativa em processo de consolidação⁴. Os limites da participação popular, inclusive, segundo Avritzer (2016), é um dos impasses da democracia brasileira na atualidade. Explico: a participação popular na política tem crescido desde a década de 1990, com

⁴ Esta consolidação pode estar ameaçada diante da crise política instaurada no país e efetivada com o golpe presidencial de 2016.

caráter acentuado nos treze anos de governos petistas, mas ainda apresenta limitações, sendo a sua superação um dos desafios da política contemporânea.

Diversos grupos sociais encontram nos mecanismos de participação popular possibilidades de apresentar demandas que não seriam atendidas por outras vias da democracia. Para Habermas (1995 *apud* Santos & Avritzer, 2002: 17), a esfera pública que possibilita às minorias sociais “problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada”. As consequências desta dualidade entre esfera pública e privada será tratada mais à frente.

Pode-se conjecturar que a valorização dos mecanismos de democracia participativa e deliberativa promovem uma mudança na cultura política, uma vez que, no contexto de participação social cresce, entre a população, a expectativa de que as políticas públicas deixem de estar atreladas a práticas clientelistas ou de interesses particulares, tornando-se o atendimento a um processo de demanda coletiva.

No âmbito do processo participativo e deliberativo, há um conjunto de mecanismos democráticos – tais como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas e audiências públicas etc. – criados para estabelecer diálogo entre a sociedade civil e o poder público, possibilitando que as decisões sobre programas e políticas públicas sejam compartilhadas com a sociedade civil. O uso destes instrumentos consolida a participação como um método de governança, amplia a cidadania e permite que as entidades influenciem nas políticas públicas.

A democracia deliberativa pode ser compreendida como um receituário, norteado por um conjunto de ideais normativos, para o engajamento político dos cidadãos e cidadãs. A maneira mais adequada para a condução de uma ação política, de acordo com esta visão, está na promoção de diálogo entre as partes conflitantes, fazendo com que os participantes levem em consideração também os interesses do outro, desde que estes não sejam incompatíveis com a justiça. Sendo assim, para a democracia deliberativa, “a melhor maneira de limitar a dominação política e a pura imposição do interesse parcial, e promover maior justiça social por meio de políticas públicas, é fomentar a criação de espaços e processos de deliberação entre elementos distintos e discordantes na comunidade política” (YOUNG, 2014:190).

Apesar de muitos direitos terem sido conquistados devido à pressão dos movimentos sociais, a teoria da democracia deliberativa tem uma posição majoritariamente crítica ao ativismo. Isto se deve, em especial, às táticas adotadas pelos ativistas – manifestações, ocupações, boicotes, passeatas, piquetes etc. Estas práticas

costumam ser questionadas por serem ações que priorizam o enfrentamento em detrimento ao diálogo (YOUNG, 2014).

O ativismo, por sua vez, quer promover a justiça social por meio do engajamento dos cidadãos e cidadãs. Para isto, acredita na necessidade de pressionar e que existem responsáveis por tomar medidas concretas e atender as demandas. Os ativistas acreditam também que as instituições políticas e sociais possuem regras e práticas que tendem a gerar e reproduzir problemas, como as desigualdades sociais. Por isto, tendem a se opor ao modo de funcionamento destas instituições (YOUNG, 2014).

Os ativistas não são adeptos às deliberações e isto ocorre porque acreditam que as autoridades “teriam poder de direcionar injustamente o rumo da discussão” (YOUNG, 2014:192). Por isso, optam por ações que consideram mais eficazes para transmitir suas críticas e alcançar seus objetivos. É neste ponto que entra as táticas utilizadas. O teor moral das táticas é bastante discutido entre os ativistas. Sobre o uso da força e violência Young (2014:192) pressupõe que “o ativista acredite que a violência intencional direcionada a outros não é moral nem politicamente aceitável, mas que ele tem direito de se defender fisicamente se for atacado fisicamente”.

O julgamento que os adeptos ao deliberativo fazem do ativismo se restringe ao fato de acreditarem que o “os ativistas se envolvem na política de grupos de interesse em vez de orientar seu compromisso a princípios que todos possam aceitar” (YOUNG, 2014:192). E também pelo fato de não verem a postura do ativista como razoável. Para esta perspectiva,

uma abordagem da política focada nos grupos de interesse incentiva as pessoas a organizar grupos para promover determinados fins através da política e de políticas públicas, pressionando ou bajulando os formuladores dessas políticas para atender àqueles interesses. Fazendo lobby, comprando propagandas políticas, contribuindo com fundos para partidos e candidatos e mobilizando votos a favor ou contra candidatos que defendam posições sobre determinadas questões, os grupos de interesse promovem seus objetivos e derrotam seus oponentes. Eles não sentem nenhuma obrigação de discutir as questões com aqueles com quem seus interesses se chocam para chegar a um acordo que todos possam aceitar. Simplesmente visam conquistar o máximo para seu grupo e, para isso, exercem política baseada em poder (YOUNG, 2014:192).

Em resposta afirma-se que a postura ativista se diferencia da simples defesa de interesses, pois sua ação está comprometida “com uma causa universalista e não parcial”. Neste caso, é preciso levar em consideração que há uma clara diferença entre interesses coletivos e pessoais. O bom ativista, aquele que está comprometido com uma causa

“sacrifica seu tempo, seu avanço profissional e seu dinheiro em nome de causas com as quais está comprometido; busca, de fato, fazer pressão, usar o poder da ação coletiva, da interrupção e do constrangimento para realizar transformações que apontem no sentido de mais justiça” (YOUNG, 2014: 193). O poder exercido por um ativista é ínfimo perto daquele exercido por atores estatais e corporativos e não será uma sala de reuniões apenas que atenuará essa relação.

O ativista, embora desconfie das práticas da democracia deliberativa, não rejeita a discussão por completo. A difusão e a troca de informações são importantíssimas para o convencimento de outros cidadãos. As atividades de protesto são também formas de provocar o debate entre a população. Por sua vez, as atividades de deliberação “tendem mais a conferir legitimidade a instituições existentes e efetivamente silenciar a verdadeira dissidência” (YOUNG, 2014: 193). A rotulação de uma postura ativista como “não razoável”, irracional e “extremista” é, de acordo com Young (2014), uma “jogada de poder” para deslegitimar a ação, a postura e as pautas empreendidas pelos ativistas. Para Young (2014: 194)

uma de suas principais razões para esse protesto é conscientizar um público mais amplo dos problemas institucionais e convencer esse público a se juntar a ele para pressionar pela mudança nas instituições. Apesar de não ser deliberativa, no sentido de participar da apresentação ordenada de argumentos, a maioria dos engajamentos políticos ativistas pretende comunicar ideias específicas a um público amplo.

A crítica do ativismo é a de que a democracia representativa teoriza a participação em um mundo ideal, “onde todos estão incluídos e são iguais politicamente uns aos outros” (YOUNG, 2014:195). A realidade, entretanto, é bem diferente, pois a influência sobre os processos e decisões políticas estão concentradas na elite representante de segmentos sociais estruturalmente dominantes. “A deliberação é essencialmente uma atividade das elites políticas, é o modo pelo qual elas exercem seus poderes” entre si (YOUNG, 2014:195).

As decisões ficam concentradas na mão de poucos, “a deliberação é excludente (...) e as decisões tomadas nesses órgãos deliberativos sustentam e perpetuam a desigualdade estrutural”, pois “a entrada nesses ambientes deliberativos geralmente é controlada de forma bastante rígida, e os interesses de muitos dos afetados pelas decisões tomadas neles muitas vezes não têm voz nem representação” (YOUNG, 2014:195-196).

Nessas circunstâncias, a ação dos ativistas tem como foco impedir ou interromper as deliberações.

Outra crítica expressa pelo ativismo é a da inclusão apenas formal, sem dar condições para a participação efetiva. Nesta linha, é importante entender que “as desigualdades estruturais efetivamente limitam o acesso de algumas pessoas a ambientes deliberativos formalmente inclusivos”. Em defesa da democracia deliberativa, no entanto, acredita-se que

em uma comunidade política que se diz comprometida com a democracia, deve ser possível convencer muitos membros de um público deliberativo formalmente inclusivo de que pode ser preciso tomar medidas especiais para proporcionar voz e representação a segmentos da sociedade submetidos a desvantagens estruturais (YOUNG, 2014:195).

Young aponta para o fato de que nas atuais circunstâncias estruturais é preciso que a teoria democrática mantenha uma distância das práticas democráticas – o que não impede que os teóricos aprendam com os processos de discussão e, na condição de cidadãos, participem deles. Young (2014: 2010) afirma, contudo, que a teoria deliberativa, assim toda a teoria democrática, dever ser uma teoria crítica, sem receio de expor as exclusões e restrições colocadas pelos processos de tomada de decisão. Em segundo lugar, Young (2014: 2010) afirma não podemos negar que há um processo de comunicação entre ambos – participativa e deliberativa – em uma democracia, mas este não consegue dissolver a dissonância existente entre eles. Neste sentido, “as teorias e práticas democráticas vão afirmar os dois, ao mesmo tempo que reconhecem a tensão entre eles”.

No próximo capítulo daremos início na análise da I e II Conferências Nacionais de Políticas para as mulheres. Para tanto serão analisados os documentos oriundos do processo das Conferências, bem como o Plano Nacional de Política para as Mulheres, produto da primeira Conferência.

CAPITULO II – AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES COMO LÓCUS DE PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres enquanto lócus de debate e de proposição de políticas públicas. Pretende-se analisar em que sentido apontam as resoluções e documentos emanados das Conferências realizadas em 2004 e 2007, mais precisamente qual o lugar das políticas públicas nos debates ali forjados.

Para tanto, analisaremos os documentos primários da I e II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), ocorridas nos anos de 2004 e 2007 respectivamente.⁵ Trata-se dos Anais das Conferências e do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, construído a partir das diretrizes da I CNPM.

Nossa análise visa inicialmente situar em que contexto sócio-político ocorreram as conferências, bem como mapear as categorias da participação social no processo de formulação das políticas públicas para as mulheres e também da concepção predominante acerca do papel do Estado, bem como das relações entre este e a sociedade civil.

Os Anais são documentos gerados ao final das Conferências e reúnem informações referentes ao ocorrido na sua forma original, sem a interpretação científica. A escolha pelos Anais decorre da importância destes como intercessores entre a Conferência e a formulação das políticas. No momento da Conferência os/as participantes debatem propostas diversas, negociam e disputam posições entre si para, por fim, aprovarem as diretrizes para as políticas públicas. É importante destacar também que os Anais tem o papel de apresentar para a sociedade os debates e as resoluções aprovadas pelas Conferências.

A análise do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres contém as deliberações sobre as políticas a serem implementadas. O I Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres (PNPM), resultante das diretrizes da I Conferência, é, neste sentido, norteador das políticas e ações da Secretaria Nacional. Em certo sentido, é

⁵ Entende-se por documentos primários aqueles que ainda não receberam tratamento analítico, diferente do que ocorre quando da utilização da pesquisa bibliográfica em que é possível encontrar, nas fontes adotadas, contribuições dos autores e autoras sobre a temática.

possível avaliar se, de algum modo, as resoluções aprovadas nas Conferências têm real impacto sobre a deliberação das políticas públicas.

Iniciaremos com a discussão sobre a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004. Em seguida, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, oriundo deste primeiro evento e, por último, os Anais da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada no ano de 2007.

A Primeira Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2004)

As conferências são espaços de diálogo entre o Estado e a sociedade civil. É uma ação convocada pelo Executivo e, na maioria das situações, em parceria com os conselhos que também são instrumentos de participação social. Estes instrumentos têm também amplitude local, pois são precedidas por etapas municipais ou regionais e estaduais. São espaços destinados a examinar, debater e formular proposições para as políticas públicas. Geralmente, possuem caráter deliberativo, o que significa que em seu processo serão aprovadas resoluções e diretrizes que, posteriormente, serão encaminhadas aos órgãos responsáveis⁶.

A I Conferência Nacional de Políticas para as mulheres ocorreu em Brasília (DF), no ano de 2004.⁷ A Secretaria Especial de Política para as Mulheres (SPM), através da então ministra Nilcéa Freire, foi a responsável pela condução deste processo que contou com uma Comissão Organizadora constituída por integrantes da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e dos movimentos de mulheres e feminista, por meio da sua representação no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).⁸

⁶ Os Anais da I e da II Conferência Nacional de Políticas (CNPM) para as Mulheres foram elaboradas e distribuídas, após o evento, pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM), da Presidência da República. Neles encontram-se disponíveis um resumo da programação geral das conferências, assim como as Resoluções dos eventos, de modo que se pode, através deles, compreender quais temas estavam em evidência para a sociedade civil organizada participante.

⁷ A Conferência ocorreu de 15 a 17 de julho do ano de 2004, em Brasília (DF).

⁸ De acordo com o Regimento Interno, a A Comissão organizadora da I CNPM foi composta por: Ministra Nilcéa Freire (presidente); Marlise Maria Fernandes (coordenadora executiva); Maria Laura Salles Pinheiro (Secretária Adjunta da SPM); Suely de Oliveira (Subsecretária de Temática); Schuma Schumaher (Articulação de Mulheres Brasileiras); Nilza Iraci Silva Articulação Nacional de Ongs de Mulheres) Nalu Faria Silva (Secretaria Nacional de Marcha Mundial das Mulheres) e Eline Jonas (União Brasileira de Mulheres)

O ano de 2004 representou um marco para a luta das mulheres não apenas pela realização da I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (CNPM), mas também por ter sido decretado, pelo Presidente da República, como Ano da Mulher.

Por meio da Lei n.º 10.745, sancionada pelo então presidente Lula, estabeleceu-se que o Poder Público promoveria, em 2004, programas e atividades para a divulgação e a comemoração das conquistas femininas, problematizando, em conjunto com a sociedade civil, a inserção da mulher na sociedade brasileira (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003).

O processo da I Conferência teve grande capacidade de mobilização, envolvendo mais de 120 mil pessoas. Foram convidados a participar deste processo os municípios, os estados, os diferentes poderes constituídos e a sociedade civil. A I CNPM foi precedida de plenárias municipais e/ou regionais, e das Conferências Estaduais. A estratégia, que permitiu a participação de mulheres de todo o país, teve como objetivo dar consistência às propostas, garantir a representatividade e a expressão da diversidade da população. Durante o processo da I CNPM foram realizadas plenárias em cerca de dois mil municípios. Por sua vez, ocorreram, no total, 26 conferências estaduais e no Distrito Federal.

Durante os três dias de Conferência estiveram presentes 1.787 delegadas/os representantes do poder público e da sociedade civil e cerca de 700 convidadas/os e observadoras/es.

Segundo Avritzer, a positiva mobilização nas conferências resulta de “uma redefinição das áreas de interesse dos atores da sociedade civil no Brasil” (AVRITZER, 2012:14). Entre os fatores explicativos da expressiva participação na I CNPM estaria a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), na medida em que foi uma resposta às demandas da sociedade civil organizada e sua materialização inauguraría um novo momento na história do Brasil.

Para o autor, “incentivos da política de Estado podem determinar a intensidade da participação nas conferências” (AVRITZER, 2012:14). Outro fator explicativa foi a necessidade de impulsionar a Secretaria Nacional que, assim como as outras Secretarias criadas pelo governo Lula, apresentava baixa influência de influência nas políticas do próprio governo federal. Os representantes da sociedade civil, neste caso, exerceram também “o papel de reforçar a agenda política da secretaria frente ao governo federal e ao Congresso Nacional” (AVRITZER, 2012:14).

Outro aspecto da I CNPM foi o envolvimento direto do governo no evento.

O próprio presidente Lula compôs, juntamente com as então ministras Dilma Rousseff (Ministra de Estado de Minas e Energia), Marina Silva (Ministra de Estado do Meio Ambiente) e Matilde Ribeiro (Ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial) a mesa de abertura.

É preciso, não obstante, problematizar a ausência de ministros, uma vez que temos a compreensão de que os homens também precisam se envolver e se sentir responsáveis no combate ao machismo e em defesa dos direitos das mulheres. O Legislativo também esteve representado também pela Senadora Serys Slhessarenko e pela Deputada Federal Jandira Feghali, ambas presidentas da Comissão Especial do Ano da Mulher nas respectivas Casas. A sociedade civil esteve representada por Nilza Iraci, componente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

A programação da I CNPM contou com atividades em três formatos: painéis temáticos, grupos de trabalho e plenária final. Três atividades no formato de painel foram realizadas, sendo uma delas com a temática internacional. Neste, em específico, buscou-se promover aquilo que denominaram como “diálogo interativo acerca das experiências internacionais”, contando com a presença de ministras e representações de outros países⁹.

O primeiro painel, intitulado “Análise da realidade brasileira, avaliando as políticas realizadas e os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro”, foi composto por representantes do governo, a Secretária Nilcéa Freire e o Ministro Chefe da Casa Civil, José Dirceu, e representantes da sociedade civil. Dentre as entidades da sociedade civil estavam a CEPIA (Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação e Ação), organização não-governamental representada por sua diretora Jacqueline Pitanguy, e o Instituto da Mulher Negra - Geledés e Articulação de Mulheres Negras – AMN, representadas por Sueli Carneiro.

Para discutir as conferencias, destacaremos doravante os discursos proferidos pelos participantes que indicavam a necessidade de transformar as demandas e propostas em ações de governo e de Estado.

Jacqueline Pitanguy enfatizou a questão da cidadania, considerando a conquista de direitos tardios para as mulheres, em especial os direitos políticos, e as consequências disso para a democracia brasileira, com a “escassa presença [das mulheres] nos partidos e em cargos eletivos” (BRASIL, 2004: 31). Segundo Pitanguy, “apesar dos inegáveis avanços do movimento de mulheres o imaginário social brasileiro ainda é, em grande

⁹ Este Painel não será analisado neste trabalho, uma vez que não atende aos objetivos da nossa pesquisa.

parte, marcado pela visão da mulher como uma cidadã de segunda categoria” (BRASIL, 2004: 31).

Acerca da participação social, Pitanguy afirma que as conferências

além de traçarem diretrizes e estabelecerem prioridades de ação política, são também uma ação pedagógica visando a sensibilização de interlocutores diversos para que incorporem a ideia de que os direitos das mulheres são direitos humanos e que, enquanto tal, devem ser respeitados em seu aspecto normativo e traduzidos em políticas públicas adequadas, de maneira que seja possível vivenciar no cotidiano direitos adquiridos no plano formal (BRASIL, 2004: 31).

Torna-se possível algumas considerações a partir desta colocação. Primeiramente a compreensão de que a conquista de direitos – civis, políticos e sociais – e, com isso, a ampliação da cidadania, está profundamente associada à participação social (através do ativismo e pressão popular). Segundo Saes (2003), apesar dos direitos [civis] serem indispensáveis à reprodução do capitalismo, a sua efetivação e ampliação não ocorre unicamente por interesse do Estado capitalista. A instauração do elenco de direitos políticos e sociais é resultado da pressão das lutas populares. De acordo com Saes (2003: 20), “o processo de criação de direitos na sociedade capitalista é necessariamente um processo conflituoso, embora não *contraditório*”.

Para a efetivação de direitos para as mulheres foi fundamental a sua organização, enquanto parte constitutiva da sociedade, e pressão. Da metade do século XIX até as primeiras décadas do século XX, o sufragismo (o direito ao voto) foi a face pública das reivindicações dos movimentos de mulheres. O direito ao voto representava o reconhecimento, pela sociedade e pelo Estado, de que as mulheres tinham condições, assim como os homens, de gerir a vida coletiva, de que elas possuíam visões de mundo e interesses próprios. A resistência à extensão deste direito às mulheres fundamentava-se no temor de que, por meio dele, elas alcançassem outros. Um dos argumentos centrais para não conceder este direito foi o de que as mulheres não tinham opinião própria e seus interesses já estariam representados por seus pais e maridos (MIGUEL, 2014).

A segunda consideração é a compreensão de que a conquista de direitos no plano formal não significa a garantia destes direitos na prática. Pode-se citar, como exemplo, as expectativas com relação à conquista do voto para as mulheres. Havia a ideia de que o voto seria a via de acesso das mulheres aos espaços de tomada de decisão e que, com a presença delas, estes espaços se tornariam mais permeáveis e mais sensíveis às demandas

delas. A extensão do direito ao voto às mulheres mostrou, entretanto, ser perfeitamente compatível com a manutenção de uma elite política formada quase que exclusivamente por homens, brancos, de meia idade e oriundos de uma elite burguesa (MIGUEL, 2014).

Outra demonstração de que a conquista no plano formal nem sempre representa a consolidação de um direito na prática são as diferenças entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Apesar dos direitos trabalhistas, ainda é realidade uma série de desigualdades para as mulheres. A jornada dupla ou tripla de trabalho – relacionada aos cuidados com a casa, com os filhos e outros parentes –, o alcance de cargos de chefia e a diferença entre os salários ainda pesam.

As desigualdades entre homens e mulheres estão estruturadas na dicotomia entre o público e o privado. A fronteira entre o público e privado nas normas políticas possui um caráter histórico, com implicações diferenciadas para homens e mulheres. Essa dualidade é resultante de uma compreensão restrita de política e seu objetivo é definir uma série de questões e experiências como próprias da vida privada e, portanto, como não políticas. Segundo Biroli (2014: 31), esta “é uma forma de isolar a política das relações de poder na vida cotidiana, negando ou desinflando o caráter político e conflitivo das relações de trabalho e das relações familiares”.

Na luta pela democracia torna-se impossível descolar a esfera privada da pública. Para Biroli (2014: 33), é preciso discutir a ideia de público e privado “como um complexo diferenciado de relações, de práticas e de direitos (...) permanentemente imbricados, uma vez que os efeitos dos arranjos, das relações de poder e dos direitos garantidos em uma das esferas serão sentidos na outra”.

Outra questão discutida por Pitanguy foram os obstáculos pelo movimento de mulheres e feminista no processo de consolidação do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM) enquanto órgão de caráter deliberativo e interlocutor entre a sociedade civil e o governo. Esta reflexão, segundo ela, “nos permite constatar mais uma vez que a história não é linear e que os direitos são uma conquista permanentemente ameaçada” (BRASIL, 2004: 36). O desafio atual, de acordo com Pitanguy, seria “defender as conquistas dos anos 80 consolidando os avanços dos anos noventa e enfrentando, ao mesmo tempo, retrocessos e desafios como a crescente desigualdade social e os fundamentalismos religiosos e culturais” (BRASIL, 2004: 38).

É possível extrair, ainda do primeiro Painel, aspectos interessantes acerca do tema aqui investigado. A segunda expositora, Sueli Carneiro, afirma, no início de sua fala, que a consolidação e manutenção dos direitos das mulheres vive em constante ameaça,

sendo colocados em perigo, por diferentes ideologias autoritárias, fascismos, neofascismos, diferentes variações do machismo, do racismo e suas múltiplas formas de discriminação étnica e racial, pelos fundamentalismos religiosos ou econômicos, pelo neoliberalismo ou pelas globalizações (BRASIL, 2004: 36).

O principal destaque na fala de Sueli Carneiro é a necessidade de políticas públicas que expressem a vontade de romper com as desigualdades étnico-raciais e que levem em consideração as especificidades das mulheres negras. De acordo com ela, a ação política das mulheres negras tem promovido o reconhecimento de que a visão universalizante da mulher é uma falácia e “(...) o reconhecimento da necessidade de políticas específicas para as mulheres negras, para a equalização das oportunidades sociais” (BRASIL, 2004: 40).

Em meio a um mar de contradições, Sueli Carneiro afirma que as mulheres brasileiras, enquanto movimento social, conseguiram “ofertar um projeto de radicalização democrática ao Estado e à sociedade brasileira. Radicalização democrática que tem como princípios fundamentais a igualdade, a diversidade, a participação, a solidariedade e a liberdade” (BRASIL, 2004: 41). Este projeto “equivale a uma verdadeira revolução cultural e um projeto político para um novo país” (BRASIL, 2004: 41).

Um dos pactos daquilo que Sueli Carneiro denomina como “um projeto de radicalização democrática” é a plataforma política feminista, construída coletivamente pelos movimentos de mulheres e feminista brasileiros no ano de 2002. Para as mulheres negras, segundo Sueli, “essa plataforma política feminista representou, para as mulheres negras, o coroamento de quase duas décadas de luta, pelo reconhecimento e incorporação do racismo, da discriminação racial e das desigualdades de gênero e raça que eles geram” (BRASIL, 2004: 41).

Carneiro afirma que

essa vitalidade, esse sentido de responsabilidade cívica que o movimento de mulheres expressa em suas lutas, essa crença na possibilidade de radicalização da agenda democrática do país, não tem encontrado contrapartida efetiva no Estado brasileiro, sobretudo no que diz respeito às políticas públicas destinadas a promover a equidade de gênero entre as

mulheres. E nossa presença nessa Conferência é mais uma demonstração de nossa perseverança, de nosso compromisso ético e político, de nossa busca incessante de sensibilizar os governos e o Estado brasileiro para a reconhecer e acolher, de maneira efetiva, a agenda de reivindicações desse sujeito político e estratégico que são as mulheres, cuja inclusão, promoção e emancipação depende a possibilidade de mudar esse país para melhor (BRASIL, 2004: 41).

Nilcéa Freire relembrou que fora assinada, pelo presidente Lula, uma Portaria reafirmando o seu compromisso com as diretrizes advindas da Conferência e garantindo que estas constituiriam as bases do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Com esta Portaria, instituiu-se um Grupo Interministerial, com a participação da sociedade civil, através da representação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, e de representação de órgãos executivos estaduais e municipais encarregados de elaborar o Plano Nacional e propor medidas para sua implementação e acompanhamento (BRASIL, 2004).

A fala da secretária de Políticas para as Mulheres tem relevância na medida em que aponta para a interface entre Estado e sociedade civil. Neste caso, a interface é o que possibilita a participação da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas. Todos os cidadãos são, cada a qual a seu modo, atores, beneficiários e usuários de alguma política pública. Mas a partir das últimas décadas esta expressão começa a fazer parte do cotidiano social e isto ocorre devido à ampliação da capacidade coletiva de problematizar e participar na formulação de agendas públicas por meio da atuação dos movimentos sociais, das organizações não governamentais, dos sindicatos e dos partidos políticos para além das estruturas e dos órgãos do Estado (SARAVIA, 2006).

A importância das conferências está justamente nesta capacidade de envolver as mulheres no processo decisório e de formulação das políticas públicas. As deliberações deste processo foram uma contribuição histórica para o Estado brasileiro, com o propósito de nortear o trajeto das políticas públicas para as mulheres, se materializando na criação do I Plano Nacional de Política para as Mulheres que será avaliado mais à frente.

Além disso, a ministra buscou, durante sua reflexão, apresentar alguns dados da realidade das mulheres brasileiras visando compreender a atuação do governo Lula (2003-2006) no sentido de promover políticas públicas que diminuam a distância entre a igualdade formal e a realidade cotidiana de exclusão. Freire fez a defesa “de que é preciso tratar afirmativamente as desigualdades de gênero e de raça. É preciso agir para equilibrar

as relações de gênero e raça na sociedade em favor daqueles segmentos que ao longo da história vem acumulando desvantagens” (BRASIL, 2004: 47).

É possível identificar no discurso de Nilcéa Freire um esboço da concepção de políticas públicas adotadas pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). De acordo com ela, políticas públicas “significam (...) a busca da igualdade na reafirmação das diferenças. Significam incorporar as necessidades e demandas específicas das mulheres e lançar o seu olhar sobre todas as políticas de todas as esferas de governo” (BRASIL, 2004: 47). Apresenta-se aí a defesa de uma política que contemple as especificidades das mulheres, que seja transversal e que seja acompanhada por todas as esferas governamentais.

A transversalidade tem ganhado cada vez mais amplitude, sobretudo na área da Educação. A gestão pública, por sua vez, também tem feito uso desta ferramenta especialmente em relação às ações na áreas de direitos. Nos governos Lula e Dilma houve esta atuação, de forma evidente, em três áreas por meio de suas secretarias. Foram elas, a Secretaria de Direitos Humanos (SDH), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM).

A ideia de que as políticas de gênero devem ter em sua raiz a transversalidade está relacionada com a perspectiva de que de que as desigualdades entre homens e mulheres é um problema que se faz presente em praticamente todas as áreas de políticas setoriais e, portanto, o enfrentamento a essas desigualdades deve perpassar todas elas.

De acordo com Reinach,

a transversalidade está relacionada a uma forma de gestão de políticas públicas para problemas que não são efetivamente tratados somente com a estruturas e organizações tradicionais de gestão. Portanto, seria uma forma de trazer respostas a desafios que não seriam solucionados com uma estrutura vertical e setorial, mas que ao mesmo tempo precisa trazer um objetivo comum a essa estrutura governamental (REINACH, 2013).

É fato que a existência da SPM consolidou alcances positivos na formulação, coordenação e articulação de políticas. A transversalidade das políticas para mulheres e a igualdade de gênero consiste em um enorme desafio. A atuação da Secretaria tem como função estimular e provocar as diferentes áreas do governo a pensarem o impacto de suas políticas sobre a vida de mulheres e homens. Entende-se que este impacto se dá diferentemente na vida das mulheres, das mulheres negras, de homens negros, brancos, de mulheres índias e que as políticas, para serem universalistas, para atingirem todas as

pessoas, teriam necessariamente que considerar as diferentes origens, orientações sexuais, gerações e condições física e mental. É isto que significa afirmar as diferenças em direção à promoção da igualdade.

A criação da SPM, com status ministerial, significou uma assimilação, por parte do Estado brasileiro, das demandas acumuladas pelos movimentos de mulheres e feministas ao longo de décadas de lutas. Pode-se dizer também que significou também um reposicionamento do Estado enquanto promotor de algumas mudanças para as mulheres brasileiras. Além de ter levado a questão feminina para o primeiro escalão, o governo de Lula criou o programa de combate à violência contra as mulheres (com a aprovação da Lei Maria da Penha), incluiu as mulheres “donas de casa” na previdência e proporcionou um salto na qualidade de vida com os programas *Minha Casa Minha Vida* e *Bolsa Família*, os dois com a mulher como beneficiária.

Até então as posições tomadas pelas representantes do governo e sociedade civil eram de feministas. Há uma convergência na fala delas ao afirmar os avanços que, até aquele momento, o governo havia obtido no que diz respeito à proposição de políticas públicas promotoras de direitos para as mulheres. Cabe destacar, todavia, a atuação de José Dirceu, na época ministro chefe da Casa Civil que, criticando a política do Estado mínimo, destacaria a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres não apenas pela assimilação de “uma luta de muitas décadas das mulheres”, mas principalmente “que o Estado brasileiro voltou a ser Estado (...) recuperando (e muitos não enxergam isso) o papel do Estado brasileiro no planejamento”.

De acordo com ele, é papel do Estado ser o “financiador desenvolvimento do país” e para isto, o planejamento cumpre uma função estratégica, pois “sem planejamento, nenhuma nação, nenhum povo conseguiu se desenvolver (BRASIL, 2004: 51)”.

Dirceu afirmou, ainda, da importância da pressão social: “a sociedade reivindica e pressiona. Faz greves, manifestações e ocupações. Esse contraditório, esse conflito é que faz o país avançar e que fez o Brasil chegar até aqui” (BRASIL, 2004: 54). O país tem feito mudanças importantes e isso significa que nós estamos consolidando a democracia brasileira (...) mas o tempo é curto e conspira contra nós. É no pluralismo, é no debate, é na disputa política que a democracia se consolida e o país avança”. É possível estabelecer uma relação entre a concepção de política e da relação Estado e sociedade civil apresentada por Dirceu com o referencial teórico utilizado ao longo deste trabalho, reconhecendo a relação entre Estado e sociedade civil como um processo contraditório e a pressão social como instrumentos para a conquista e ampliação dos direitos.

O segundo painel “Apresentação de propostas de diretrizes para a construção do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres” foi composto distintos segmentos sociais. Segundo Dirce Veron, representante do Conselho Nacional das Mulheres Indígenas no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), sua entidade havia realizado também a sua 1^a Conferência Nacional, durante o mês de julho, em Brasília (DF):

Penso eu que a maioria das senhoras que estão aqui presentes já tem conhecimento que nós indígenas somos vários povos neste Brasil, então nós já temos nossa cultura diferente, nós somos diferentes de uma etnia para outra, de um povo para outro, falamos línguas diferentes, de jeito diferente, por conta disso, nós pedimos o apoio para Secretaria Especial de Política para Mulheres para que nós fizéssemos nossa conferência. Para que nós estivéssemos aqui mais preparadas, com nossas propostas, do jeito que nós queremos, nós mulheres indias cada uma se colocando, participar dessa conferência, de acordo com nossas necessidades, do jeito que cada uma quer participar, do jeito que as mulheres indias querem participar dessa Conferência, de um jeito que essas questões de gênero venham, de acordo com nossas necessidades, como a gente vive na nossa aldeia e nós estamos aqui (BRASIL, 2004: 77).

Veron apresentou um conjunto de propostas, entre as quais a criação de políticas afirmativas que

visam incluir as mulheres indias no enfrentamento a pobreza, geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra, humanização da atenção e a saúde da mulher índia com atendimento diferenciado, inclusão de uma área temática específica para as mulheres indias dentro da Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres e da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, e quando houver essa inclusão que esteja a índia lá dentro participando. Garantia da educação escolar para as mulheres indias nos três níveis, fundamental, médio e superior. Punição em forma de lei específica para qualquer tipo de discriminação à mulher índia (BRASIL, 2004: 79).

Bethânia Ávila, Coordenadora Geral do SOS Corpo (Instituto Feminista para a Democracia e Articulação de Mulheres Brasileiras), destacou que, em conformidade as diretrizes já definidas nas etapas municipais e estaduais, a conferência nacional de políticas públicas para as mulheres

se constitui em um marco histórico. Esse marco compromete o Estado e seus poderes, compromete também os movimentos sociais com especial relevância o movimento de mulheres. Temos que fazer do marco uma marca na nossa história política, mas também uma marca na real possibilidade de transformar a vida cotidiana das mulheres, levando em conta as desigualdades que existem entre elas e nesse sentido a situação de pobreza a qual milhões de mulheres estão submetidas. Essa marca que se constrói aqui, para ganhar força e capacidade de ação, **exigirá dos governos um compromisso nunca antes concretizado na prática, que é**

aquele com a transformação real desse país. E exigirá de nós, movimento de mulheres, muita organização, capacidade de luta e nenhuma paciência ou condescendência com um sistema produtor de exploração e desigualdade (BRASIL, 2004: 80. Grifos nossos).

A intervenção de Bethânia revela ainda a compreensão de que as políticas públicas “devem se constituir como uma política de Estado”, sendo esta política “um elemento estrutural da configuração de um estado democrático”. Bethânia afirmou que o seu papel deve ser o de “fortalecer a legitimidade do movimento de mulheres como um sujeito político estratégico para a transformação da sociedade brasileira” (BRASIL, 2004: 80). A democracia política, segundo Bethânia, tem muito em que avançar “e neste sentido é relevante compreender a importância dessa conferência como parte de um processo de participação política no âmbito do poder executivo o qual deve trazer novos sentidos e novas práticas que façam avançar a democratização do Estado” (BRASIL, 2004: 80-81).

Matilde Ribeiro, ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR) destacou a necessidade de uma política transversal entre gênero e raça e voltada para a população mais vulnerável e a superação de “um contexto de debilidade institucional e as dificuldades (morais e técnicas) de gestão [que] impedem o cumprimento e o aumento do alcance das políticas afirmativas com recortes de gênero” (BRASIL, 2004: 89).

Ribeiro enfatizou ainda aos avanços políticos durante o processo da I CNPM e “traduzidos na formulação dos eixos e diretrizes muitos bem fundamentados”, bem como nos instrumentos para o “controle social”. A indicação de realização de conferência a cada três anos, segundo Matilde,

(...) remonta a necessidade de elaboração de documento propositivo que **incidirá no orçamento**, reelaborando a definição de prioridades de governo. Com isso, temos o Estado reconhecendo a desigualdade de gênero e formulando, conjuntamente com o movimento social, ações para a justiça social. A partir do momento em que as políticas de governo se fortalecem, e isso somente é possível a partir de aliança, principalmente com ações dos movimentos sociais organizados, pode-se articular o empoderamento das mulheres (BRASIL, 2004: 89. Grifos nossos).

Nalu Faria, representante da Coordenação da Marcha Mundial de Mulheres (MARCHA), ressaltou o papel da luta das mulheres e do feminismo para a Conferência. Faria afirma que “foi a partir do feminismo que emergiu como questão política a situação de opressão vivida por nós mulheres e trouxe para a esfera pública e para o campo dos

direitos várias questões até então consideradas apenas questão individual, parte da vida privada” (BRASIL, 2004: 90).

Outra questão interessante na exposição de Nalu foi a ressalva da importância da I CNPM em possibilitar “**o debate conjunto entre movimentos de mulheres e governo para a definição de um projeto para o conjunto da sociedade e que envolve a elaboração de políticas em todos os níveis do Estado**” (BRASIL, 2004: 90. Grifos nossos)

Destaca-se ainda em sua intervenção a necessidade de “a Conferência (...) ter um posicionamento radical sobre o que significa ter políticas para garantir a autonomia das mulheres e permitir a sua condição de sujeito nesse novo modelo de desenvolvimento.” Este posicionamento pressupõe a garantia de políticas redistributivas combinadas com políticas de garantia de direitos sociais e “políticas específicas voltadas para o combate à desigualdade das mulheres no sentido do rompimento com a suposta neutralidade do Estado” (BRASIL, 2004: 92).

Neste sentido Nalu faria reiterava uma das demandas recorrentes no sentido de se garantir a transversalidade das políticas públicas e políticas específicas de combate à desigualdade. Outro aspecto importante e que se relaciona diretamente com o nosso objeto de análise é a radicalidade atribuída à Conferência como um mecanismo democrático que contribui no rompimento da ideia de Estado como uma instituição neutra e acima dos interesses de grupos ou frações de classe.

Maria Laura Sales Pinheiro, Secretária Adjunta da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM) compreendia a criação das Secretarias de Políticas para as Mulheres, de Direitos Humanos e de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial como diretriz, ou seja como “rumo para a intervenção do Poder Público” (BRASIL, 2004: 95). De acordo com ela, ao adotar as Conferências como instrumento de gestão, o governo valoriza “experiências governamentais e o acúmulo de práticas dos movimentos sociais” (BRASIL, 2004: 95). “E mesmo que os resultados concretos não sejam visíveis imediatamente, essa prática constrói uma nova forma de relação com a sociedade, uma nova forma de relacionamento de Estado e governos” (BRASIL, 2004: 95).

Chama a atenção também na fala de Maria Laura o respeito, por parte do governo, às decisões tomadas nas Conferências. Maria Laura afirma que o que for decidido pela conferência

deverá ser apropriado pela sociedade, porque ela é muito mais ampla do que os Governos. Nós sabemos que os Governos são frutos de momentos históricos, de correlações de forças e que eles contêm, também, contradições. Temos certeza de que é necessário que, estrategicamente, se compreenda o momento que estamos vivendo e o significado de cada decisão que tomarmos (BRASIL, 2004: 99).

O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) é a expressão de uma série de demandas da sociedade civil organizada. Trata-se de documento construído a partir das diretrizes da I CNPM. Houve, por parte do governo, um esforço para estabelece-lo como um instrumento político que viesse a nortear o planejamento governamental no que tange às políticas para as mulheres. Ao apresentar o PNPM, em 2004, a então ministra Nilcéa Freire, reafirmou que este sinalizava a construção “de um modelo de gestão solidária e compartilhada, de permanente diálogo com os movimentos e setores sociais” (BRASIL, 2004:14).

Além do caráter propositivo, o PNPM passou a ser visto pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) um instrumento de acompanhamento e controle social das ações desenvolvidas pelo governo. De acordo com Nilcéa Freire, é objetivo da SPM “que as políticas para as mulheres sejam efetivamente aplicadas, tornando-se, o Plano Nacional, um instrumento de monitoramento apropriado pelas instâncias de controle social. Pois, assim, [de acordo com ela] temos a certeza de que se fortalece a democracia brasileira” (BRASIL, 2004:14).

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) teve como base para sua elaboração as resoluções da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM) e contou com quatro eixos estruturais, quais sejam: 1) "Autonomia econômica das mulheres e igualdade no mundo do trabalho"; 2) "Educação inclusiva e não sexista"; 3) "Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos"; 4) "Enfrentamento à violência contra as mulheres".

O objetivo é que o Plano tivesse regularidade até a realização da próxima Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres cobrindo, portanto, um período de três anos e suas ações sendo realizadas entre os anos de 2005 e 2007. Para a elaboração do PNPM foi instituído, por meio de decreto presidencial, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Os Ministérios da Saúde; Educação; Trabalho e Emprego; Justiça; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social; Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) foram os demais componentes. O grupo contou, ainda, com a participação de uma representante do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e de uma representante de um órgão da mulher em âmbito Estadual e Municipal.

O grupo trabalhou de setembro a novembro de 2004. Paralelo ao trabalho por ele realizado, diferentes ministérios foram consultados para a elaboração dos Planos de Ação. Além das resoluções da I CNPM, também foram incluídas as prioridades definidas pelo governo federal. O levantamento de informações e a consolidação das propostas contou também com apoio administrativo e técnico da Subsecretaria de Planejamento.

O documento não apresenta claramente qual teria sido a participação da sociedade civil na elaboração do IPNPM. O grupo formado com a finalidade de elaboração do Plano contou apenas com uma representante da sociedade civil. A partir disso, nossa hipótese é que a participação da sociedade civil foi efetiva até o processo da conferência, onde foram apresentadas as resoluções que norteariam o plano, mas no processo de deliberação esta participação teria sido aquém. Isto porque apenas uma representante da sociedade civil não contempla a diversidade de setores presentes na I CNPM. É preciso, é claro, buscar uma investigação mais sistemática para se compreender porque não houve mais setores da setores da sociedade civil diretamente envolvidos no processo de deliberação.

Não se pode, entretanto, dizer com isso que o Plano não resulta de uma construção coletiva, uma vez que ele é fruto de um processo de plenárias e Conferências municipais e/ou regionais e das Conferências Estaduais. Esta estratégia permitiu a participação de mulheres 120 mil mulheres de todo o país durante o processo da I CNPM, todavia, cabe avaliar qual foi a efetiva participação da sociedade civil no processo de deliberação. Além disso, será importante apontar quais foram as prioridades apresentadas pelo governo no momento de elaboração do PNPM. Resta saber se estas prioridades estão em conexão com aquelas apresentadas pelos movimentos de mulheres e feministas participantes da I CNPM.

A partir do PNPM anunciou-se a constituição de dois comitês, um de Monitoramento e outro Técnico. Ambos com o objetivo de acompanhar sua implementação. A coordenação do Comitê de Articulação e Monitoramento ficaria sob a

responsabilidade da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). O Plano deveria ser tomado pelo Governo Federal, Estadual e Municipal, e pelos movimentos sociais, como um instrumento de trabalho. Para isto, o governo federal teria a tarefa de fazer todos os esforços para pactuar o Plano com os estados e municípios.

O PNPM conta com três partes. Buscaremos, a partir de agora, apresentar alguns elementos ressaltados na leitura do documento.

Na primeira parte, denominada como “Marco Legal”, apontou-se o legado brasileiro na busca da igualdade e o enfrentamento das desigualdades de gênero, uma vez que “gerações de mulheres e homens têm dedicado parte de suas vidas, algumas e alguns toda a sua vida, à construção de um mundo de igualdades: igualdade entre mulheres e homens, que respeite as diferentes orientações sexuais; igualdades raciais e étnicas, que façam com que as diferenças de cor e origem também sejam apenas mais uma expressão da rica diversidade humana; igualdades de oportunidades para todas as pessoas” (BRASIL, 2004: 21) No PNPM reconhece-se que este legado encontra-se em consonância com os instrumentos de regulação da democracia brasileira, sendo estes a Constituição da República, a legislação brasileira e os acordos internacionais na área dos direitos humanos e dos direitos das mulheres assinados pelo Brasil.

Ao longo do PNPM é apresentado um mapeamento acerca das condições de vida das mulheres brasileiras. A partir deste, afirma-se que desde a década de 1970 é perceptível o fenômeno do envelhecimento da população. Isto ocorre devido ao aumento da expectativa de vida e, consequentemente, ao aumento real no número de pessoas idosas. Por outro lado, há registros de uma queda expressiva nas taxas de fecundidade, ou seja, uma redução do número médio de filhos por mulher. Os avanços científicos e tecnológicos e a elevação da eficácia e da efetividade das políticas públicas são apontados como fundamentais para este fenômeno.

Outra informação relevante diz respeito à raça e etnia das brasileiras. As mulheres representam de 51,2% da população brasileira, destas 46% se consideram pretas e/ou pardas. Observa-se, também, uma ampliação do segmento de mulheres em idade reprodutiva (entre 15 e 49 anos). Em 2003 este quadro era representado por 54,7% da população feminina. Em virtude da incidência elevada de casos de gravidez precoce (ampliando o intervalo para as idades entre 10 e 49 anos) este percentual passaria a corresponder a 63,7%.

Houve também, de acordo com o PNPM, um aumento, na sociedade como um todo, no número de pessoas que chegam à idade ativa, ou seja, que deveriam ingressar no mercado de trabalho. De acordo com o Censo demográfico 2000/IBGE, as mulheres com mais de 24 anos de idade tendem a ser maioria. As mulheres constituem 42,7% da População Economicamente Ativa – PEA1, sendo que 43,7% estão em área urbana e 37,8% no meio rural (PNAD/IBGE 2003).

A crescente participação da população feminina no mercado de trabalho é considerada um processo eminentemente urbano. No entanto, é preciso analisar com atenção os dados referentes à participação da mulher trabalhadora na área rural. Grande parte das atividades da mulher rural é classificada como “trabalho doméstico”, por confundir-se com o conjunto de cuidados dispensados à família e ao domicílio. Mascara-se, desta forma, a sua real contribuição para a produção e para a renda familiares. Há ainda a situação de indigentes brasileiros. Em um estudo realizado pela SPM aponta-se que os indigentes brasileiros, de ambos os sexos, concentram-se na zona rural, especialmente nas atividades agropecuárias, que absorvem 65% dos homens e 53% das mulheres indigentes do país.

Na segunda parte, Pressupostos, Princípios e Diretrizes para a Política Nacional para as Mulheres, aborda-se a situação de desigualdade em que as mulheres sempre foram colocadas. É importante dar destaque para o fato de que o Plano reconhece que a opressão das mulheres não é algo natural, mas sim fruto da cultura machista produzida e reproduzida por sociedade. Além disso, afirma-se que “as relações desiguais entre mulheres e homens são sustentadas pela divisão sexual e desigual do trabalho doméstico, pelo controle do corpo e da sexualidade das mulheres e pela exclusão das mulheres dos espaços de poder e de decisão” (BRASIL, 2004:30).

A Política Nacional para as Mulheres visa construir a igualdade e equidade de gênero, considerando todas as diversidades – raça e etnia, gerações, orientação sexual e deficiências. As mulheres são plurais e as políticas propostas devem levar em consideração as diferenças existentes entre elas.

Neste sentido, a Política Nacional para as Mulheres pauta-se em pressupostos, princípios e diretrizes que norteiam todos os seus desdobramentos e a formulação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Esta Política assume como pressuposto que a definição dos papéis sociais de homens e mulheres é uma construção histórica, política,

cultural e um componente estrutural das relações sociais e econômicas e almeja, coerentemente, o rompimento com a visão corrente, que rebaixa, desqualifica e discrimina a mulher e seu papel em nossa sociedade.

Nesta parte pauta-se ainda a importância de que, mesmo as políticas mais amplas, como as macroeconômicas, sejam pensadas levando em consideração as relações de gênero, com o objetivo de romper com os padrões de discriminação. Além disso, pauta-se importância de uma política que seja uma estratégia de longo alcance de maior acesso e participação das mulheres nos espaços de poder como um instrumento de democratização do Estado e da sociedade. Esta política, deixa-se claro, é de “responsabilidade do conjunto de governo, e não de uma área específica. Sua implementação requer uma ação coordenada e articulada de vários órgãos, secretarias e ministérios”.

Acerca da participação social e diálogo com os movimentos sociais, afirma-se no PNPM que os canais de diálogo “apresentam-se como importantes instrumentos para a construção de relações democráticas com os movimentos feministas e de mulheres a criação e o fortalecimento de mecanismos institucionais que ampliem a participação popular e o controle social.” São citados como exemplos desses mecanismos: as conferências, os conselhos de direitos das mulheres, os processos de orçamento participativo. A reivindicação é que estes mecanismos que garantam a participação das mulheres, contemplando a diversidade das mulheres brasileiras.

A partir daí, o PNPM destaca cinco eixos de trabalho divididos em capítulos, quais sejam, Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania, Educação inclusiva e não sexista, Saúde das Mulheres, direitos sexuais e reprodutivos, e Enfrentamento à violência contra às mulheres. Para cada eixo colocou-se Objetivos, metas, prioridades e plano de ação.

A terceira e última parte, por sua vez, é composta por um capítulo em que foi abordado o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e o Orçamento da União com a inclusão do recorte de gênero, raça e etnia. O Governo, para tanto, assume como objeto de trabalho permanente, incluído no PPA 2004-2007, o princípio da transversalidade destas categorias na formulação e desenvolvimento das políticas públicas em todos os setores e níveis de poder.

O PNPM deixa claro que a criação da SEPPIR e da SPM, com status de Ministério, não desobriga os demais Ministérios a persistirem na busca da incorporação das

perspectivas gênero, raça e etnia na definição e execução de suas políticas. Para garantir a eficiência do modelo, a gestão transversal é uma prioridade política do governo. Além de incorporar os enfoques de gênero, raça e etnia na formulação e execução do PPA e do Orçamento da União, outro desafio atual é elaborar o Orçamento de maneira que seja possível mensurar os investimentos destinados às políticas para mulheres e ao enfrentamento às desigualdades de gênero e raça e etnia.

De acordo com o documento, o monitoramento e a avaliação do PNPM serão feitos por meio de articulação entre os diversos setores do governo. As prioridades, objetivos, metas e indicadores definidos no PNPM serão monitorados (terão acompanhamento continuo) e avaliados durante toda a implementação das ações.

Com esta finalidade, afirma-se que seria constituído um Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, composto pelos órgãos setoriais, pela SPM e por representação do CNDM. Este Comitê contará com o suporte de um Comitê Técnico, composto pela Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil (SAM/PR), pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento e pelo IPEA.

O Comitê de Articulação e Monitoramento tem a responsabilidade de elaborar um relatório anual de gestão que informe ao governo e à sociedade o andamento das ações governamentais e subsidie os gestores públicos na tomada de decisões. O relatório anual deverá ser encaminhado ao CNDM, para análise e deliberação sobre os resultados do Plano, e à Câmara de Políticas Sociais, à qual serão apresentadas as recomendações do relatório para as devidas providências, com destaque para análise e superação das restrições e dificuldades de implementação do conjunto de ações do PNPM. Desta forma, espera-se socializar democraticamente as informações sobre a gestão do Plano para embasar a tomada de decisão; mobilizar gestores de diferentes áreas em busca dos resultados pactuados; melhorar a integração e a comunicação entre os órgãos setoriais e contribuir para o controle social.

A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2007)

A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres ocorreu de 17 a 22 de agosto de 2007, na cidade Brasília. À época de sua realização, no segundo mandato do Presidente Lula, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) ainda tinha

como ministra Nilcéa Freire. Nesta Conferência estiveram envolvidas, considerando-se desde as plenárias municipais e conferências estaduais até a etapa nacional, 195 (cento e noventa e cinco) mil mulheres. A etapa nacional contou com 2.800 (duas mil e oitocentas) delegadas (os), o que significou um crescimento de mais de 1000 (mil) delegadas (os), totalizando um aumento de quase 65% no número de delegadas, em relação à I Conferência, ocorrida em 2003.

É possível, pelos registros dos Anais do evento, identificar que esta Conferência teve como temática central “A participação das Mulheres nos Espaços de Poder”. Além de um balanço do *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, publicado em 2004, foram realizados debates centrados na temática da participação política, com o objetivo de se avaliar tanto as experiências internacionais como também a brasileira. O momento da II Conferência foi, segundo nossa análise, singular, pois possibilitou uma avaliação do PNPM por parte dos movimentos de mulheres que, de algum modo, se organizam para interferir nas ações do governo.

O formato desta II Conferência Nacional foi similar à primeira, exceto pelo fato de ter uma temática, digamos, melhor definida. Ao analisarmos a I Conferência não é possível identificar um tema destacado como nesta. Supõe-se que pelo fato de, até aquele momento, não se ter um *Plano* traçado para este segmento. As diretrizes do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres definiram algumas temáticas norteadoras das políticas e ações da Secretaria Nacional. Segundo nossa hipótese a temática desta Conferência foi retirada destas. A II Conferência contou com três painéis de debate. O primeiro deles com o objetivo de realizar um balanço do Plano e desenhar perspectivas para o próximo período. Além destes espaços, a Conferência contou também com grupos de trabalho, rodas de conversa, atos e homenagens, espaços de confraternização e a Plenária Final.

Destaca-se, já no início da Conferência, a homenagem feita ao “Lobby do Batom” durante a Mesa de Abertura. Foi entregue pela ministra Nilcéa Freire uma homenagem à Jacqueline Pitanguy, presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher –CNDM – à época do “lobby do batom”¹⁰. Esta homenagem é significativa para pensarmos a

¹⁰ O *lobby* do batom foi como ficou conhecido o grupo formado pelas 25 parlamentares eleitas para a Constituinte, em 1986. A eleição destas mulheres foi um acontecimento inédito para a história do Congresso Nacional, pois ampliou de 1,9 % para 5,3% a representação feminina no Parlamento. Leia mais sobre em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/columnistas/a-bancada-do-batom-e-a-constituicao-cidada/>

temática escolhida para a Conferência. O movimento “Lobby do Batom”, ocorrido no processo da Constituinte, foi uma expressão de que as mulheres buscavam mais participação política e, assim, maior intervenção no processo de tomada de decisões. Destaca-se também o papel do CNDM que conseguiu unificar deputadas e senadoras em uma aliança suprapartidária para atuar no processo da constituinte, além de colocá-las em diálogo com os movimentos de mulheres.

A II Conferência também contou na mesa de abertura com a participação do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, da Ministra Nilcéa Freire, Secretária de Políticas para as Mulheres, e de outros Ministros e Ministras, representantes internacionais e representantes da sociedade civil¹¹.

Carmem Foro reconhecia as iniciativas do governo Lula no que diz respeito às políticas para as Mulheres e destacava a necessidade destas ações se tornarem uma política de Estado. É longa a distância entre a igualdade formal e a igualdade que as mulheres vivenciam de fato, podendo-se dizer, por isso, que o Estado brasileiro tem uma dívida com as mulheres. Deste modo, seria preciso, segundo ela, uma política que assegurasse o compromisso das (os) próximas (os) governantes com as políticas que visem a superar as desigualdades entre homens e mulheres.

Nilcéa Freire, por sua vez, destacou as ações desenvolvidas nos últimos três anos. Em especial, a tentativa de estabelecer uma rede, com estados e municípios, para o desenvolvimento de políticas para as mulheres. De acordo com o registro feito, pôde-se estabelecer uma rede de cento e cinquenta organismos, estreitando a realidade de cada região do país. Além disso, a Ministra ressaltou também o salto dado no processo de preparação do Plano Plurianual 2008-2011 em que foi colocado, dentre os quatro objetivos estratégicos do Governo, o de “fortalecer a democracia com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos”.

Que temas e debates marcaram a II Conferência?

Assim como na I Conferência, todos painéis foram compostos por representantes da sociedade civil organizada e também do governo. Após a leitura percebemos que dois deles centraram-se no debate acerca da participação das mulheres na política institucional, refletindo especialmente acerca dos aspectos da democracia representativa.

¹¹ O CNDM esteve representado por sua integrante Carmen Helena Ferreira Foro, representante do segmento das Mulheres do Campo, componente da Marcha das Margaridas e mulher da região amazônica. Esteve presente na mesa também Lúcia Stumpf, na época Presidenta da UNE.

O painel analisado será o primeiro da conferência, onde foi feito um balanço do PNPM, com aspectos da relação da sociedade civil neste processo. Sob a moderação de Matilde Ribeiro, Schuma Schumaher, integrante da Articulação de Mulheres Brasileiras, da Comissão Organizadora da 2^a CNPM e do CNDM e tendo como moderadora a Ministra da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, o primeiro painel buscou “tratar do balanço e das perspectivas do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”. Com a participação tanto do Governo Federal como também da sociedade civil o debate subsidiar as discussões que aconteceriam nos grupos de trabalhos.

Compôs a mesa deste primeiro painel a Professora Doutora da Universidade de Brasília e também integrante da Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos e conselheira do CNDM, Lia Zanotta, Nilcéa Freire, Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Marina Silva, Ministra do Meio Ambiente; o Ministro da Secretaria Geral da Presidência da República, Luiz Dulci e a Ministra da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro. Neste painel, nos concentraremos nas falas de Lia Zanotta, Nilcéa Freire e Luiz Dulci. Explico: após a leitura dos anais, identificou-se que a exposição feita pelas duas ministras, Marina Silva e Matilde Ribeiro estavam voltadas para as temáticas da sustentabilidade e da perspectiva racial e étnica no Plano.

Em sua intervenção, Lia Zanotta destacou a relação estabelecida entre governo e movimentos em busca do envolvimento da sociedade civil no processo de implementação do PNPM. Lia afirmou que “falar em nome da sociedade civil é impossível a não ser que a gente diga: é uma voz dentre essas múltiplas vozes que nós somos, uma sociedade civil organizada” (BRASIL, 2007: 26). Destacou também a importância da presença dos ministros e ministras no evento: “nós estamos aqui realizando simbolicamente o diálogo que nós, mulheres, desde os anos 70 sempre propusemos: reivindiquemos nossos direitos, mas saibamos que nós precisamos de políticas de Estado” (BRASIL, 2007: 26).

A política de Estado é aquela que atravessa a gestão de governos de diferentes partidos e ideologias, se mantendo na íntegra. O melhor exemplo de uma política de Estado no Brasil é a política de saúde, garantida por meio do Sistema único de Saúde, um sistema universal e democrático que, apesar das dificuldades enfrentadas, atende a toda a população. É importante a construção de uma política de Estado com a perspectiva de gênero, pois infelizmente áreas sociais como esta são as primeiras a sofrerem ataques conservadores e de supostas “redução de custos” do Estado.

Não apenas Lia, como outras representantes da sociedade civil defendem uma política para as mulheres com caráter de política de Estado. Entretanto, o fato de termos políticas com recorte de gênero – e que são claramente fundamentais para mudar a vida das mulheres brasileiras – não significa que estas políticas estão asseguradas independentemente de governos futuros. Este é o diferenciador de uma política de governo, momentânea, e uma política de Estado.

Nilcéa Freire realizou a sua fala apresentando uma questão sob a qual ela disse ser necessário termos muito clareza:

Nós estamos fazendo uma Conferência para avaliar um Plano que tem, na verdade, dois anos e meio de implantação. Ele foi lançado, ele ficou pronto depois da Conferência de 2004, em julho, foi lançado em dezembro de 2004, e começou sua implementação em janeiro de 2005. Sob qualquer critério técnico de planejamento, de avaliação, de monitoramento nós estariam fazendo uma coisa errada porque não há possibilidade de se avaliar, por exemplo, o impacto de uma política com esse período de implementação, sobretudo em um país com a complexidade do ponto de vista da nossa estrutura política administrativa e as relações entre os poderes e entre as diferentes esferas do Estado brasileiro (BRASIL, 2007: 30).

Nilcéa disse, ainda, da importância de se entender que estaria sendo feito ali uma avaliação de processo e que, portanto, seria necessário ao final da II CNPM tomar a decisão se o produto final da Conferência sairia como um plano realizado e continuaria a ser chamado de Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, versão revisada, ou se optariam por um II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. De acordo com ela, “isso pode parecer um detalhe, mas isso define uma visão, isso define uma perspectiva” (BRASIL, 2007: 30).

O primeiro avanço, na avaliação da ministra foi a própria estruturação do Plano, que era uma novidade em se tratando de ação governamental. “Nós tínhamos, a partir dos princípios e diretrizes, escolher aquilo que era cabível dentro de um Plano Nacional de Políticas para as mulheres” (BRASIL, 2007: 30). Acerca das redefinições necessárias, Nilcéa apontou que a deliberação, na primeira conferência, de que o PNPM deveria ser “praticamente um Plano do governo federal” trouxe limitações por remeter pouco ao pacto federativo. E isto trouxe dificuldades para envolver estados e municípios. Para que o Plano chegue a cada mulher desse país ele precisa primeiro ser ‘estadualizado’” (BRASIL, 2007: 31). Outra limitação apontada pela ministra é a dificuldade em envolver

os outros poderes. Para ela, “o judiciário precisa ser mais permeável às mulheres” (BRASIL, 2007: 31).

Mais uma vez a ministra reforçou a necessidade da transversalidade de gênero nas políticas públicas. Para ela, “o fortalecimento democrático de uma nação também não admite qualquer discriminação a pessoas com deficiência, a pessoas com diferentes orientações sexuais, aos jovens, aos idosos, aos imigrantes, ou a qualquer grupo social” (BRASIL, 2007: 31).

Luiz Dulci fez uma abordagem do PNPM como resultado da participação da sociedade e como instrumento de controle social. Para isto, fez uma provocação: “(...) porque há na própria esquerda muita gente que acha que a participação social [quando se trata de participação e políticas públicas] é alguma coisa que pode vir por acréscimo?” Entendendo o acréscimo como algo que “não é uma coisa imprescindível”. (BRASIL, 2007: 38). O governo Lula, segundo ele, tem a convicção de que é justamente ao contrário. Luiz Dulci afirma ainda que

Mesmo que no final desta Conferência as decisões que vocês tomarem forem as mesmas que poderiam ser tomadas por um grupo de técnicos ou de técnicas em um gabinete (...) o resultado político, social e civilizatório seria completamente diferente, porque na ação política social forma é conteúdo. Resultado é processo. Processo é resultado. Se não for democrática e participativa não adianta as conclusões serem avançadas e progressistas, porque elas não terão sido obtidas por um processo avançado e progressista e na primeira esquina os adversários das transformações vão conseguir derrubá-las. (...) Sem participação social não vai haver transformação efetiva e duradoura (BRASIL, 2007: 38-39).

Dulci fez a defesa, por parte do governo, da necessidade de consolidação de todos os canais de participação – conferências, conselhos, mesas permanentes de negociação, ouvidorias etc – em uma “um sistema global de participação social no governo federal”. Por este meio, de acordo com ele, haverá possibilidade de dar uma dimensão de política de Estado aos canais de diálogo com a sociedade. “Os canais de participação social no governo, os instrumentos de democratização do Estado podem ser abolidos pelas forças conservadoras no futuro e não se transformarem em uma política de Estado. Então, nós queremos consolidar tudo isso em um sistema de participação social”.

No próximo e último capítulo trabalharemos com a perspectiva das conferências em diálogo com o legislativo. O propósito é mostrar que este mecanismo democrático dialoga com as várias instâncias do Estado e que, do mesmo modo, os conflitos de interesses entre os grupos e frações de classe também permeiam estas relações.

CAPÍTULO 3

O IMPACTO DAS CONFERÊNCIAS DE POLÍTICAS PARA MULHERES NAS ATIVIDADES DO LEGISLATIVO FEDERAL

Neste capítulo nossa intenção é compreender o impacto das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM) na produção legislativa brasileira ao longo dos governos Lula (2003-2006/2007-2010).

Para tanto, serão analisadas as Proposições da Câmara dos deputados relativas às questões das mulheres a fim de compreender, através dos projetos de Leis Ordinárias, Leis Complementares e Projetos de Emendas Constitucionais, as ressonâncias deste instrumento de participação social na instância política de representação no Brasil.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados define como Proposição toda matéria sujeita à deliberação da Casa Legislativa. Há uma diversidade nos tipos de proposição que podem ser apreciadas pela Câmara, sendo as Propostas de Emenda à Constituição (PEC), Projetos de Lei Complementar (PLP), Projetos de Lei Ordinária (PL), Projetos de Decreto Legislativo (PDC), Projetos de Resolução (PRC) e Medidas Provisórias (MPV) os mais comuns. O enfoque deste trabalho será os três primeiros.

O propósito é identificar se as temáticas abordadas nas Conferências Nacionais, de algum modo, repercutiram na produção legislativa.

O método utilizado foi o levantamento das Proposições no período de 2003 a 2010 e a comparação com os debates resultantes do processo das conferências. A escolha temporal decorre da avaliação de que os dois mandatos do governo Lula (2003-2010) sintetizam um momento de forte experimentação de elementos da democracia participativa e também pelo fato de que as mulheres tiveram, nesta fase, as primeiras experiências de mobilização e participação social por meio das conferências.

Cabe a observação de que esta dissertação não tem como escopo avaliar se determinado texto legislativo decorreu das deliberações das Conferências. De fato, o objetivo é entender se, de algum modo, os temas debatidos no legislativo se correlacionam às temáticas das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres.

Como sabemos há um quadro de sub-representação das mulheres nas instâncias de representação política.¹² Deste modo, os instrumentos de participação social, como os Conselhos e as Conferências, podem ser a via democrática para que este segmento coloque em pauta, e às vezes consiga aprovar, questões de seu interesse. Por sua vez, é preciso avaliar também se o mandato no legislativo não pode ser ferramenta para que ocorra uma situação adversa, em que os representantes desta casa utilizem sua condição para apresentar direcionamentos políticos divergentes das demandas das mulheres. É o que procuraremos analisar.

Para o desenvolvimento dos objetivos propostos fez-se uso de subsídios fornecidos por dois bancos de dados: os relatórios acerca das proposições fornecidos pela Câmara dos Deputados através do serviço Dados Abertos¹³ e também a base de dados da plataforma ISEGORIA¹⁴ que apresenta uma fotografia da atividade legislativa no período de 1992 até 2009.

Esta plataforma compila informações por meio de um cruzamento de dados entre as diretrizes das diversas conferências nacionais e as proposições do Congresso Nacional subsequentes aos processos das conferências. A plataforma ISEGORIA disponibiliza recortes e filtros que nos possibilitam não somente mapear a conversão das diretrizes em proposições, mas também analisar de que modo os esforços deliberativos das conferências repercutem nas atividades do Congresso Nacional.

Durante o processo de análise dos dados foi possível perceber que proposições importantes para algumas categorias temáticas não foram absorvidas pela plataforma.

¹² A câmara dos Deputados conta, na legislatura atual (2015-2019), com um total de 513 cadeiras, sendo 50 delas representadas por deputadas em exercício.

¹³ O site da Câmara dos Deputados disponibiliza, por meio do Serviço “Dados Abertos”, uma coleção de funcionalidades que permite acesso direto aos dados legislativos produzidos na Casa, como informações sobre deputados, órgãos legislativos, proposições, sessões plenárias e reuniões de comissões. O acesso é livre e não requer autorização. No que se refere às proposições legislativas, é possível colher informações referentes ao tipo de proposição, assunto, ano, autoria, unidade federativa e filiação partidária do parlamentar autor.

¹⁴ O ISEGORIA é uma plataforma que surgiu como produto de uma pesquisa qualitativa – ENTRE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS E O EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – realizada pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, sob coordenação Acadêmica de Thamy Pogrebinschi. O objetivo de sua disponibilização é contribuir para a democratização do processo de formulação das políticas públicas no Brasil, possibilitando que agentes do Estado e também da sociedade civil tomem conhecimento de quais demandas das conferências foram atendidas por meio de proposições legislativas (na forma de leis e emendas constitucionais) e também daquelas que ainda podem vir a ser atendidas. Todas as informações estão disponíveis em: <www.mj.gov.br/isegoria>

Neste caso, a questão foi corrigida com o acréscimo das proposições avaliadas como pertinentes aos objetivos do nosso trabalho.

No tocante às proposições legislativas observou-se o subconjunto de dados brutos referentes aos Projetos de Lei (PL), Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e Projeto de Lei Complementar (PLC). O método de trabalho se deu pela coleta de Proposições que, por algum motivo, estabelecessem relação com as temáticas das conferências. Todas as Proposições podem ser acessadas no ANEXO I. Em um segundo momento pôde-se conferir quais dentre as proposições levantadas estabeleciam relação com as diretrizes resultantes das Conferências nacionais de políticas para as mulheres.

Para esta segunda etapa, utilizou-se as diretrizes das conferências elencadas e disponibilizadas pelo ISEGORIA. A plataforma oferece a sistematização destas diretrizes agrupadas em algumas categorias temáticas, quais sejam: a) Bem-estar, Qualidade de Vida, Moradia, Infraestrutura, Recursos Naturais e Saúde; b) Efetivação de Direitos Humanos das Mulheres; Mulheres nos espaços de poder e decisão; d) Saúde; e) Trabalho; f) Trabalho e acesso ao crédito e à terra; g) Violência contra a mulher; h) Violência contra as mulheres.

Apesar de algumas ressalvas em relação a esta sistematização¹⁵, optou-se por fazer uso das categorias temáticas para o desenvolvimento da análise por acreditar que elas facilitam o entendimento. As observações serão apresentadas ao longo do texto, uma vez que, em função delas, foram feitas algumas distinções no momento de examinar as proposições.

Compete ainda a observação de que a plataforma ISEGORIA não fornece todas as diretrizes das conferências nacionais, mas somente aquelas que tem relação com a atividade legislativa. Com isto, são desconsideradas aquelas diretrizes que esquadrinham outras finalidades ou instâncias, como por exemplo aquelas de cunho administrativo. Para o escopo desta dissertação, não há nenhum prejuízo, pelo contrário, pois isto nos conduz aos elementos para o cumprimento de um dos objetivos propostos – elencar quais diretrizes das Conferências de Políticas para Mulheres representam demandas ao legislativo.

Para melhor visualização, apresentamos a seguir (QUADRO 1) a sistematização das diretrizes. Através dele é possível ter um desenho do quadro de diretrizes da I e II

¹⁵ A divisão em categorias temáticas facilita a compreensão por organizar melhor as questões trabalhadas; por outro lado, esta divisão pode ser limitadora ao não produzir a intersecção entre alguns temas. Além disso, há questões que talvez não tenham sido agrupadas nas categorias mais adequadas. Por exemplo, a compreensão de que o aborto é uma questão de saúde pública nos levaria a agrupá-lo na categoria temática “SAÚDE”.

Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres que configuram demandas ao Congresso Nacional. São vinte e quatro (24) diretrizes, organizadas a partir das sete (7) categorias temáticas acima mencionadas, que representam o resultado do diálogo entre da sociedade civil e poder público no processo das conferências.

QUADRO 1 - DIRETRIZES DA I E II CNPM QUE CONFIGURAM DEMANDAS AO LEGISLATIVO

CATEGORIA TEMÁTICA	DIRETRIZES
BEM-ESTAR, QUALIDADE DE VIDA, MORADIA, INFRAESTRUTURA	<ul style="list-style-type: none"> Criar uma política de creches públicas Desriminalizar e legalizar o aborto Criar programas que previnam a violência contra os grupos de maior vulnerabilidade: crianças e adolescentes, mulheres idosas, negras, indígenas, trabalhadoras sem-terra, bissexuais e lésbicas Rever a legislação que pune as mulheres que realizam o aborto Adotar ações afirmativas não restritas às políticas de cotas
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar legislação e políticas para efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos
MULHERES NOS ESPAÇOS DE PODER E DECISÃO	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar projeto de lei de igualdade de direitos, tratamento e oportunidades entre mulheres e homens que garanta a efetivação de direitos Regulamentar a vigilância epidemiológica do óbito materno Regulamentar a definição de parâmetros de ambiência para atenção humanizada ao parto
SAÚDE	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração/revisão de leis e/ou projetos de lei com a finalidade de ampliar a garantia do direito à saúde, contemplando direitos sexuais e reprodutivos das mulheres Elaborar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da População Cigana, contemplando as especificidades das mulheres ciganas Elaborar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da População de Rua, contemplando as especificidades das mulheres de rua
TRABALHO	<ul style="list-style-type: none"> Aprovar legislação que prevê aposentadoria para as donas de casa Encaminhar projeto de lei ao legislativo para ampliação da licença maternidade para 6 meses em todos os regimes de trabalho Elaborar o Plano Nacional do Trabalho Decente Desenvolver políticas públicas que ampliem e valorizem a participação da mulher no mercado de trabalho Promover uma reforma fiscal de forma a garantir a equidade e a justiça na cobrança de impostos e na redistribuição de recursos Defender a redução da jornada de trabalho sem redução do salário Propor a certificação, por lei, da titularidade da casa obtida pela Reforma Urbana, e a titularidade da terra obtida através do Programa de Reforma Agrária para o casal Discutir e apoiar propostas em tramitação no Congresso sobre o acesso de donas de casa à Previdência Social, bem como as propostas que reconheçam o trabalho de reprodução social (doméstico não remunerado) como forma de inclusão no sistema de seguridade social Adotar políticas macroeconômicas e estratégias de desenvolvimento com redução da taxa de juros e superávit primário
TRABALHO E ACESSO AO CRÉDITO E À TERRA	<ul style="list-style-type: none"> Estender à empregada doméstica todos os direitos assegurados às demais trabalhadoras inseridas no mercado formal de trabalho Propor mudança na legislação penal visando o agravamento da punição do agressor, autor de violência contra a mulher
VIOLENCIA CONTRA A MULHER	<ul style="list-style-type: none"> Federalizar e punir na forma de lei, os crimes praticados pelos militares (abuso de autoridade, abusos sexuais, estupros, abandono de paternidade e outras violências) contra as mulheres indígenas, ribeirinhas e principalmente em áreas de fronteiras Elaborar a Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta

Fonte: ISEGORIA (2016).

O Quadro 2.A lista o rol de proposições legislativas, vinculadas às diretrizes da I e II Conferências, relativas à categoria temática “Bem-estar, qualidade de vida, moradia, infraestrutura”.

Esta categoria temática comporta pautas históricas para o movimento de mulheres. A primeira diretriz deste conjunto, ao propor uma política de creches públicas, intercede por uma demanda relacionada ao mundo do trabalho e autonomia material das mulheres. Com a divisão sexual do trabalho, o trabalho reprodutivo, essencial para a vida humana, ainda hoje é feito majoritariamente pelas mulheres. Isto significa que os cuidados com os filhos e outros familiares, assim como os afazeres domésticos, são tratados como responsabilidade prioritária ou exclusiva das mulheres. Temos, é claro, situações em que os homens assumem essas funções, mas estas não correspondem à realidade da maioria da população.

QUADRO 2.A – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E DIRETRIZES RELATIVAS À CATEGORIA TEMÁTICA “BEM-ESTAR, QUALIDADE DE VIDA, MORADIA, INFRAESTRUTURA”

CATEGORIA TEMÁTICA	DIRETRIZES	ANO	PROPOSIÇÕES
BEM-ESTAR, QUALIDADE DE VIDA, MORADIA, INFRAESTRUTURA	Criar uma política de creches públicas	2004	PL 2639/2007 ¹⁶ PL 3669/2008 ¹⁷
	Desriminalizar e legalizar o aborto	2004	PL 3744/2004 ¹⁸ PL 5364/2005 ¹⁹ PL 831/2007 ²⁰ PL 4725/2009 ²¹

¹⁶ **PL 2639/2007 - Autor:** Angela Portela - PT/RR. **Data da apresentação:** 18/12/2007. **Ementa:** Acrescenta § 3º ao art. 14 e dá nova redação ao caput do art. 80, ao inciso III do art. 81 e ao art. 89, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para dotar as penitenciárias femininas de creches e seção para gestantes e parturientes.

¹⁷ **PL 3669/2008 - Autor:** Legislação Participativa. **Data da apresentação:** 03/07/2008. **Ementa:** Altera o art. 89 da Lei nº 7.210, de 1984 - Lei de Execução penal - e os arts. 33 e 45 da Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. **Explicação:** Torna obrigatória a construção de creches ou locais apropriados para a amamentação e gestação nos presídios femininos. Esclarece que aquele que cuida do menor enquanto sua mãe está presa detém apenas a guarda da criança e não a efetiva tutela

¹⁸ **PL 3744/2004 - Autor:** Coronel Alves - PL/AP. **Data da apresentação:** 08/06/2004. **Ementa:** Dá nova redação ao art. 128 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal. **Explicação:** Autoriza o aborto para a gravidez resultado de atentado violento ao pudor ou outra forma de violência. **Situação:** Arquivada.

¹⁹ **PL 5364/2005 - Autor:** Luiz Bassuma - PT/BA;Angela Guadagnin - PT/SP. **Data da apresentação:** 02/06/2005. **Ementa:** Dispõe sobre a punibilidade do aborto no caso de gravidez resultante de estupro. **Explicação:** Alterando o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940. **Situação:** Arquivada

²⁰ **PL 831/2007- Autor:** Odair Cunha - PT/MG. **Data da apresentação:** 25/04/2007. **Ementa:** Dispõe sobre a exigência para que hospitais municipais, estaduais e federais, implantem um programa de orientação à gestante sobre os efeitos e métodos utilizados no aborto, quando este for autorizado legalmente. **Situação:** Arquivada

²¹ **PL 4725/2009 - Autor:** Flávio Bezerra - PMDB/CE. **Data da apresentação:** 18/02/2009. **Ementa:** Dispõe sobre a assistência para a mulher vítima de estupro que vier a optar por realizar aborto legal. **Explicação:** Concede bolsa-

	Criar programas que previnam a violência contra os grupos de maior vulnerabilidade: crianças e adolescentes, mulheres idosas, negras, indígenas, trabalhadoras sem-terra, bissexuais e lésbicas	2004	Não há ocorrências
	Rever a legislação que pune as mulheres que realizam o aborto	2004	PL 4360/2004 ²² PL 4403/2004 ²³ PL 4304/2004 ²⁴

FONTE: ISEGORIA/DADOS ABERTOS

Há, ainda, situações em que as mulheres são as únicas responsáveis pela criação dos (as) filhos (as), não contando com a colaboração do pai da criança. Nestes casos, a tendência é que estas mulheres sejam as responsáveis pela manutenção econômica da família. De acordo com o relatório “Retrato das desigualdades” (2005: 9) produzido pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica e aplicada) em parceria com o Unifem (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher), “em 2004, esse tipo de arranjo correspondia a 15,2% do total de famílias no Brasil, enquanto os homens sozinhos responsáveis pelos filhos não ultrapassavam 3%”. A nossa construção social gera ainda situações em que os cuidados com estas crianças são feitos por outras mulheres da família, como avós e tias, condição para que mães possam trabalhar ou estudar.

A demanda por creches públicas surge, então, da necessidade das mulheres para garantir o seu sustento e, em muitos casos, o sustento de sua família. Há casos em que este é o grande obstáculo para inserção das mulheres no mercado de trabalho ou para dar continuidade nos estudos. No ano de 2012, o Instituto Patrícia Galvão/Data Popular/SOS Corpo, em parceria com a Secretaria Especial de Política para as Mulheres da Presidência da República, e apoio da ONU Mulheres, realizou uma pesquisa com 800 mulheres que trabalham em nove regiões metropolitanas e Distrito Federal e 30% delas apontaram que

auxílio à mulher que engravidar em decorrência de estupro e optar por realizar aborto legal ou que sofrer aborto espontâneo. **Situação:** Arquivada

²² **PL 4360/2004.** **Autor:** Dr. Pinotti - PFL/SP. **Data da apresentação:** 09/11/2004. **Ementa:** Acrescenta inciso ao artigo 128 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. (Anencéfalo). **Explicação:** Isenta de pena o aborto praticado por médico se o feto é portador de Anencefalia, comprovada por laudo independente de dois médicos. **Situação:** Arquivada

²³ **PL 4403/2004 - Autor:** Jandira Feghali - PCdoB/RJ; Alice Portugal - PCdoB/BA; Iara Bernardi - PT/SP e outros. **Data da apresentação:** 10/11/2004. **Ementa:** Acrescenta inciso ao art. 128 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal. **Explicação:** Isenta de pena a prática de "aborto terapêutico" em caso de anomalia do feto, incluindo o feto anencéfalo, que implique em impossibilidade de vida extra uterina. **Situação:** Aguardando Designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)

²⁴ **PL 4304/2004 - Autor:** Eduardo Valverde - PT/RO. **Data da apresentação:** 21/10/2004. **Ementa:** Despenaliza a interrupção voluntária da gravidez, nas condições estabelecidas neste lei e dá outras providências. **Situação:** Arquivada

a principal dificuldade é encontrar uma vaga para os (as) filhos (as). Do total de mulheres, 45% afirmaram não ter apoio para cuidar dos filhos.²⁵

Em uma análise das atividades legislativas entre 2003 e 2010 foi possível identificar duas proposições – PL 2639/2007 e PL 3669/2008 – que poderiam de alguma forma atender parte desta demanda. Ambas tinham o mesmo objetivo, qual seja alcançar um segmento em vulnerabilidade social, através da criação de creches em presídios ou penitenciárias. É importante salientar que esta proposição dialoga com uma demanda específica não atendendo o conjunto das mulheres trabalhadoras. Entretanto, isto não retira dela a sua importância.

Outras duas proposições – PEC 88/2007 e PL 404/2007 – da Câmara dos Deputados também se referiam às creches, mas para corporações específicas (bombeiros, polícia militar) ou como proposta de trabalho voluntário das mães em creches ou locais similares mantidos no período de amamentação pelas empresas em que trabalham. Estas não constam no quadro acima por não se ajustarem à diretriz analisada.

O debate sobre o aborto é um tema que está situado no domínio da vida pessoal e das escolhas individuais, mas ao mesmo tempo também é um debate com extensão política por ter impacto direto na vida pública. Por este motivo, o debate tem forte presença como um dos tópicos referentes aos direitos reprodutivos e autonomia reprodutiva das mulheres (BIROLI, 2014). A presença deste debate nos aparelhos do Estado comprova o impacto desta tema na vida pública.

Este foi o tema de maior ocorrência nas atividades legislativas que pautam questões de interesse das mulheres. Antes mesmo da primeira Conferência, já existiam proposições a este respeito, exemplo disso é o PL 1459/2003 que previa pena de reclusão aos casos de abortos provocados em razão de má formação do feto²⁶. Desdobra-se do processo da primeira Conferência as duas diretrizes apontadas acima. É de interesse das mulheres organizadas no processo da Conferência a descriminalização e legalização da prática, assim como a revisão da punição a que as mulheres estão sujeitas atualmente.

²⁵ A pesquisa pode ser acessada em: http://agenciapatriciagalvao.org.br/wp-content/uploads/2012/10/Creches_-Divulgacao.pdf

²⁶ **PL 1459/2003.** **Autor:** Severino Cavalcanti - PP/PE. **Data da apresentação:** 09/07/2003. **Ementa:** Acrescenta um parágrafo ao art. 126 do Código Penal. **Explicação:** Aplica pena de reclusão aos casos de abortos provocados em razão de anomalia na formação do feto ou "aborto eugênico"; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940. **Situação:** Pronta para Pauta na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF)

Cabe aqui a ressalva de que, segundo nossa leitura, esta categoria poderia estar melhor agrupada na temática de saúde, uma vez que compartilhamos da compreensão de que o aborto é uma questão de saúde pública. Este é inclusive o argumento apresentado para que a questão não seja resolvida com punições. Acrescenta-se a este debate o perfil das mulheres que morrem em decorrência de abortos malfeitos: em sua maioria mulheres pobres, que não têm condições de pagar pelo procedimento e que acabam recorrendo a práticas inseguras.

Em meio às proposições legislativas do período de 2003 a 2010 foi possível identificar quinze (15) proposições que tratam de forma direta sobre o tema, sendo que sete (7) deste total estão em consonância com as diretrizes da conferência – PL 3744/2004; PL 5364/2005; PL 831/2007; PL 4725/2009; PL 4360/2004; PL 4403/2004 e PL 4304/2004. Não há, entretanto, entre estas proposições nenhuma que disponha acerca da legalização ou despenalização da interrupção voluntária da gravidez apenas por escolha da mulher. As disposições referem-se somente aos casos já garantidos pelo Código Penal em que o feto seja portador de anencefalia, gravidez de risco ou resultantes de estupro.

Esta observação é importante, pois nos permite, desde já, afirmar que as proposições analisadas não atacam o núcleo do debate sobre o aborto. Nas agendas do movimento de mulheres e feministas o debate sobre o aborto ganha destaque pela defesa do direito de escolha. São as mulheres, nesta ótica, que devem decidir se querem e quando querem ser mães. A educação sexual, o acesso aos métodos contraceptivos e a interrupção voluntária da gravidez são condições para que a maternidade não seja compulsória e as mulheres possam ter autonomia reprodutiva (BIROLI, 2014). Na realidade enfrentada pelas mulheres nos dias de hoje, o Estado não fornece nenhuma dessas condições. Pelo contrário, as ações do Estado demonstram cada vez mais tentativas de responsabilizar e culpabilizar unicamente as mulheres pela vida gerada.

As demais proposições²⁷ referentes ao tema – PL 3673/2008; PL 2154/2007; PL 2273/2007; PL 2690/2007; PL 3204/2008; PL 3207/2008 e PL 478/2007 – caminham,

²⁷ **PL 2154/2007 - Autor:** Dr. Talmir - PV/SP. **Data da apresentação:** 03/10/2007. **Ementa:** Dispõe sobre a criação de código de acesso telefônico para recebimento de denúncias de abortos clandestinos. **Situação:** Arquivada. **PL 2273/2007- Autor:** Dr. Talmir - PV/SP. **Data da apresentação:** 23/10/2007. **Ementa:** Modifica o art. 126 do Código Penal. **Explicação:** Tipifica como crime a conduta de auxiliar ou fornecer instrumentos ou fármacos para a prática do aborto. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940. **Situação:** Arquivada. **PL 2690/2007. Autor:** Miguel Martini - PHS/MG. **Data da apresentação:** 19/12/2007. **Ementa:** Acrescenta o art. 127-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. **Explicação:** Tipifica como crime a propaganda e o induzimento aos métodos ou substâncias abortivas ("aborto ilegal"). **Situação:** Arquivada. **PL 3204/2008** Obriga a impressão de advertência nas embalagens de produtos comercializados para a detecção de gravidez. **Explicação:** Obriga a impressão das seguintes

pois, em sentido contrário às demandas das mulheres organizadas no processo das conferências. Todas as proposições configuram a interrupção voluntária da gravidez como crime. Neste sentido, pode-se entender o Projeto de Lei 3673/2008²⁸ como o menos punitivo, uma vez que o mesmo propõe a redução da pena em caso de interrupção voluntária, mas ainda assim criminaliza a prática. Dentre tais proposições encontra-se, inclusive, o PL 2154/2007, que dispõe sobre a criação de um código de acesso telefônico para recebimento de denúncias sobre abortos clandestinos e outro, o PL 3207/2008, que por sua vez, busca a inclusão da “instigação ou indução” à eutanásia e ao aborto como crimes hediondos.

A matéria com mais destaque na cena nacional foi o PL 478/2007 nomeado como “Estatuto do Nascituro”. Este envolve um compêndio de direitos que protege o ser humano gerado desde o período da concepção até o nascimento. O projeto estabelece em seu Art. 4º como “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar ao nascituro, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, ao desenvolvimento, à alimentação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à família, além de colocá-lo a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

A polêmica do dispositivo gira em torno de algumas questões que atingem diretamente os direitos reprodutivos das mulheres. A primeira delas é a concepção de que um embrião gerado, mas sem condições de sobreviver fora do útero materno, já é um sujeito de direitos. Com isto, a descriminalização do aborto torna-se ainda mais distante da realidade das mulheres brasileiras. O projeto de lei não deixa claro a proibição do aborto em toda e qualquer circunstância, mas o seu Art. 12 afirma que “é vedado ao Estado e aos particulares causar qualquer dano ao nascituro em razão de um ato delituoso cometido por algum de seus genitores”. Este trecho possui lacunas que poderiam inviabilizar a prática do aborto mesmo em situações já previstas em lei, como no caso de atos de violência sexual.

expressões: “aborto é crime; aborto traz risco de morte à mãe; a pena de aborto provocado é de 1 a 3 anos de detenção”. Miguel Martini. PHS MG. **Situação:** Arquivada. **PL 3207/2008.** **Autor:** Miguel Martini - PHS/MG. **Data da apresentação:** 08/04/2008. **Ementa:** Acresce os incisos VIII, IX e X ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. **Explicação:** Inclui o induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio (eutanásia) e o aborto provocado nos crimes considerados hediondos. **Situação:** Tramitando em Conjunto. **PL 478/2007 - Autor:** Luiz Bassuma - PT/BA;Miguel Martini - PHS/MG. **Data da apresentação:** 19/03/2007. **Ementa:** Dispõe sobre o Estatuto do Nascituro e dá outras providências. **Explicação:** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 e a Lei nº 8.072, de 1990. **Situação:** Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)

²⁸ **PL 3673/2008 - Autor:** Pompeo de Mattos - PDT/RS. **Data da apresentação:** 03/07/2008. **Ementa:** Altera o art. 124 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). **Explicação:** Reduz a pena de detenção para um a dois anos no caso de crime de aborto. **Situação:** Arquivada

A segunda, e talvez mais polêmica, questão está no fato de que o dispositivo atribui à criança concebida em um ato de violência sexual o direito a uma pensão alimentícia paga, em primeira instância, pelo progenitor (no caso o estuprador), obrigando a mulher violentada a manter algum contato regular com o estuprador. Caso este não seja identificado, o projeto diz que é dever do Estado garantir o auxílio a essa criança até que ela complete 18 anos de idade. Este auxílio ficou popularmente conhecido como “bolsa-estupro”.

Todas estas tentativas de criminalizar a prática da interrupção voluntária das gestações tiveram a autoria de deputados do sexo masculino. O que demonstra a importância de mulheres que advogam por causas de interesse das mulheres ocuparem espaços de tomada de decisão como as Casas Legislativas e, deste modo, poderem legislar em nome de outras mulheres.

Outro aspecto que talvez explique o teor destas proposições é a interferência da Religião no debate político. Há uma forte articulação em torno de uma perspectiva religiosa que afirma, sobretudo, fazer a defesa da vida. Para esta perspectiva, a vida “é o ser humano concebido e não nascido”. Por outro lado, a vida das mulheres que morrem em detrimento de um aborto malfeito não é levada em consideração. Na Câmara dos Deputados a representação desta concepção é feita pela chamada “bancada da bíblia”, composta por deputados que representam os interesses de suas denominações religiosas.

Não é possível afirmar que as matérias do legislativo apresentadas acima tenham como autoria deputados desta bancada, mas, por sua vez, é inquestionável a influência desta nos debates acerca dos direitos reprodutivos das mulheres. Em meio a isso temos uma questão capital: o fundamentalismo religioso corrobora com a obstrução de direitos individuais – colocando em cheque alicerces do Estado de Direito –, comprometendo também a laicidade do Estado.

Passaremos agora à análise das categorias temáticas “Efetivação dos direitos humanos das mulheres” e “Mulheres nos espaços de poder e decisão”.

Para esta segunda análise optou-se pela junção da categoria temática que trata da “Efetivação dos Direitos Humanos das mulheres” e também da categoria temática acerca das “Mulheres nos Espaços de Poder e decisão” comportando deste modo três diretrizes. As duas primeiras diretrizes versam sobre a participação política das mulheres e a última acerca dos direitos sexuais e reprodutivos. A primeira diretriz referente à participação política demonstra como escopo a efetivação de ações afirmativas que suplantem a política de cotas – lei 9.504/97.

A política de cotas por sexo para a disputa legislativa foi criada com o objetivo de aumentar o número de candidaturas femininas e a elegibilidade de mulheres, consequentemente. Essa lei determina que cada partido e/ou coligação reserve entre 30% e 70% das vagas nas chapas para cada gênero com o objetivo de garantir a participação feminina. Mesmo com a lei, o quadro de sub-representação feminina não sofreu alterações profundas e ainda há muito a ser feito para que as mulheres ocupem espaços de tomada de decisão.

As proposições que dialogam com esta diretriz apresentam medidas para coibir o descumprimento da lei de cotas – PL 4804/2005 e PL 4407/2008 – pelos partidos e coligações eleitorais e também buscam, através do recurso do Fundo Partidário, maneiras de incentivar a eleição de deputadas. Há também entre as proposições, o Projeto de Lei (2821/2008) que busca estender a política de cotas também para a representação civil.

QUADRO 2.B – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E DIRETRIZES RELATIVAS ÀS CATEGORIAS TEMÁTICAS “EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES E MULHERES NOS ESPAÇOS DE PODER E DECISÃO”

Categoria temática	Diretrizes	Ano	Proposições
EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES e	Adotar ações afirmativas não restritas às políticas de cotas	2004	PL 2821/2008 ²⁹ PL 4804/2005 ³⁰ PL 4407/2008 ³¹ PL 3563/2008 ³²
MULHERES NOS ESPAÇOS DE PODER E DECISÃO	Elaborar projeto de lei de igualdade de	2007	PL 4857/2009 ³³

²⁹ **PL 2821/2008 - Autor:** Renato Molling - PP/RS. **Data da apresentação:** 14/02/2008. **Ementa:** Torna obrigatória a participação de, no mínimo, 30% (trinta por cento) de mulheres na composição de entidades de representação civil. **Situação:** Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

³⁰ **PL 4804/2005 - Autor:** Vanessa Grazziotin - PCdoB/AM. **Data da apresentação:** 23/02/2005. **Ementa:** Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições. **Explicação:** Obriga cada partido ou coligação preencher a cota mínima de candidatura registrada de cada sexo; acarreta a nulidade do pedido de registro das candidaturas em caso de descumprimento do limite fixado. **Situação:** Arquivada.

³¹ **PL 4407/2008 - Autor:** Vanessa Grazziotin - PCdoB/AM. **Data da apresentação:** 27/11/2008. **Ementa:** Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições. **Explicação:** Obriga cada partido ou coligação a preencher a cota mínima de candidatura registrada de cada sexo; acarreta a nulidade do pedido de registro das candidaturas em caso de descumprimento do limite fixado. **Situação:** Arquivada

³² **PL 3563/2008 - Autor:** Íris de Araújo - PMDB/GO. **Data da apresentação:** 11/06/2008. **Ementa:** Altera o art. 41-A da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que "dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal". **Explicação:** Concede aumento na distribuição de recursos do Fundo Partidário ao partido político que eleger, no mínimo, trinta por cento de deputadas. **Situação:** Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)

³³ **PL 4857/2009 - Autor:** Valtenir Pereira - PSB/MT. **Data da apresentação:** 12/03/2009. **Ementa:** Cria mecanismos para coibir e prevenir a discriminação contra a mulher, garantindo as mesmas oportunidades de acesso e vencimentos, nos termos dos arts. 1º, inciso III, 3º, I e IV, bem como arts. 4º, incisos II e IX e 5º, inciso I, da Constituição Federal,

direitos, tratamento e oportunidades entre mulheres e homens que garanta a efetivação de direitos	PL 6694/2006 ³⁴ Elaborar legislação e políticas para efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos 2004 PL 3220/2008 ³⁵ PL 2747/2008 ³⁶
---	---

FONTE: ISEGORIA/DADOS ABERTOS

O tema da participação política das mulheres tem forte expressão nos debates da sociedade civil. Durante os governos Lula, e com a institucionalização de uma conferência específica para as mulheres, este debate pôde ganhar ainda mais destaque na cena política assumindo, talvez em função disso, centralidade na segunda Conferência ocorrida em 2007.

No documento-base da segunda conferência, como vimos no capítulo anterior, esta centralidade é justificada pela compreensão da necessidade de se transformar as instituições e as relações sociais. Outra justificativa apresentada no documento-base pauta-se pela importância da participação das mulheres no processo de elaboração de leis e implementação de políticas públicas que almejam a promoção de igualdade e equidade de gênero. Nesta concepção, a participação política abrange várias frentes, através da atuação em organizações da sociedade civil, partidos políticos e cargos e mandatos eletivos no Estado. Fica claro no documento que a democracia com baixa participação das mulheres é incompleta e que os mecanismos de participação social no âmbito do Estado são importantes, mas não preenchem a necessidade de participação nos espaços de representação.

da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; e dá outras ... **Explicação:** Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, tipificando o crime de discriminação de gênero contra a mulher, com pena de detenção e multa. Projeto chamado de "Lei da Igualdade". **Situação:** Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)

³⁴ **PL 6694/2006 - Autor:** Socorro Gomes - PCdoB/PA. **Data da apresentação:** 07/03/2006. **Ementa:** Altera o art. 1º da Lei nº 10.449, de 9 de maio de 2002, que "dispõe sobre a comercialização de preservativos masculinos de látex de borracha". **Explicação:** Autoriza a comercialização de preservativo feminino, a chamada "camisinha feminina". **Situação:** Arquivada

³⁵ **PL 3220/2008 - Autor:** Sérgio Barradas Carneiro - PT/BA. **Data da apresentação:** 09/04/2008. **Ementa:** Regula o direito ao parto anônimo e dá outras providências. **Situação:** Arquivada

³⁶ **PL 2747/2008 Autor:** Eduardo Valverde - PT/RO. **Data da apresentação:** 11/02/2008. **Ementa:** Cria mecanismos para coibir o abandono materno e dispõe sobre o instituto do parto anônimo e dá outras providências. **Explicação:** Institui o parto anônimo, como forma de prevenir o abandono de recém-nascidos. **Situação:** Arquivada

A segunda diretriz deste conjunto previa a elaboração de “projeto de lei de igualdade de direitos, tratamento e oportunidades entre mulheres e homens e a garantia da efetivação de direitos”. Entre as proposições investigadas há um projeto de lei – 4857/2009 – que tem como propósito assegurar o reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, de que a discriminação de gênero constitui uma das formas de violação dos direitos humanos.

O tema da efetivação dos direitos humanos acaba por envolver todas as outras temáticas aqui trabalhadas, pois estas compõem o leque de dimensões estruturantes das desigualdades sociais que concretamente afetam a vida das mulheres. Ao longo de séculos as mulheres têm sido privadas do exercício pleno de seus direitos e cidadania, sendo submetidas a situações de abuso e violência.

A luta pelos direitos humanos, como bem apresentado no projeto de lei 4857/2009 em seu art. 2º, é a defesa que

toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza de todos os direitos fundamentais e, portanto, devem-lhe ser asseguradas todas as oportunidades de acesso, em igualdade de condições, inclusive remuneratória, à sua devida valorização, para fins de aperfeiçoamento moral, intelectual e social, em respeito a uma vida digna, livre de preconceitos de gênero.

Os dispositivos propiciados pelo legislativo podem ser instrumentos importantes na luta pela efetivação dos direitos humanos das mulheres. A criação de leis nacionais, reformas legislativas, além de outras formas de atuação nesta instância política podem refletir em ações concretas para mudar o quadro de violação dos direitos humanos da população feminina.

Por último, neste conjunto, a derradeira diretriz aponta para a elaboração de legislação e políticas para efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos. Este tema está concatenado com a questão do aborto tratado no quadro anterior e também com a questão da saúde das mulheres a ser examinada no quadro seguinte. É importante, contudo, deixar claro que a questão do aborto é apenas um dos tópicos acerca dos direitos sexuais e reprodutivos e estes, por sua vez, representam apenas um dos campos da área da saúde.

O debate acerca dos direitos sexuais e reprodutivos é também um dos aspectos dos direitos humanos, uma vez que a sexualidade e a reprodução são dimensões da cidadania. Desenvolver a ideia dos direitos sexuais na perspectiva dos direitos humanos é, no enfoque do ordenamento jurídico, a possibilidade de alargar a perspectiva e superar

as tradicionais abordagens repressivas. Adotar uma compreensão positiva dos direitos sexuais implica ir além das regulações restritivas e forjar condições para o exercício de um direito da sexualidade de forma emancipacionista (RIOS, 2006).

Rios (2006) busca construir, a partir desta perspectiva, um novo modelo democrático de compreensão dos direitos sexuais ao qual ele denomina de direito democrático da sexualidade. Para isto, a abordagem “exige que se considere a relação entre democracia, cidadania, direitos humanos e direitos sexuais” (RIOS, 2006: 73). É preciso, ainda, buscar princípios que consigam abarcar as questões estruturantes do debate corrente sobre os direitos sexuais, como

as questões identitárias vinculadas à expressão da sexualidade (onde se inserem, principalmente, os temas das homossexualidades), as relações性uais propriamente ditas e suas consequências – campo que alcança matérias diversas, como consentimento, violência e aborto – e a busca da fundamentação dos direitos sexuais, historicamente atada à ideia de saúde sexual (RIOS, 2006: 73).

As questões referentes à sexualidade surgem no âmbito dos instrumentos internacionais dos direitos humanos a partir da ideia de direitos reprodutivos para, então, alcançar também os direitos sexuais através do reconhecimento da situação de vulnerabilidade das mulheres. A temática dos direitos sexuais e reprodutivos, neste enfoque, está “centrada na situação da violação de direitos experimentadas pelas mulheres, visualizadas tanto como vítimas de discriminação ou de violência quanto como seres humanos direta e especialmente envolvidos com a reprodução” (RIOS, 2006: 78).

A questão não é, de modo algum, subestimar ou ignorar esta realidade, mas tratá-la em um espectro mais amplo, o que significa dar conta de distintas e variadas demandas que muitas vezes não são incorporadas. Por exemplo, o reconhecimento das especificidades produzidas pela diversidade social – étnico/raciais, culturais, de religião ou orientação sexual, dentre outras. Não se trata, entretanto, de realizar um “somatório de prejuízos”, mas de compreender que as identidades e práticas sexuais “não existem como entidades abstratas, sem raça, classe, cor, etnia, idade e assim por diante” (RIOS, 2006:83).

Apresentar esta perspectiva é importante porque ela talvez seja a que melhor dialogue com o enfoque deste trabalho, dando suporte para a análise das matérias legislativas acerca dos direitos reprodutivos e sexuais. Ao longo da coleta de dados foram identificadas três (3) proposições que dialogam com os objetivos desta diretriz.

A primeira delas, o PL 6694/2006, tratava da comercialização do preservativo feminino, a “camisinha feminina”, em qualquer estabelecimento comercial no Brasil, não ficando restrita exclusivamente às farmácias. O dispositivo propõe uma autorização já válida para o preservativo masculino, a fim de estimular o seu uso. Este projeto de lei foi arquivado, mas no ano de 2015, texto semelhante foi aprovado através do projeto de lei 1444/15.

O cerne desta medida é ampliar a autonomia das mulheres no que se refere ao uso de métodos contraceptivos e na prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, uma vez que, devido à popularização e ao uso acentuado do preservativo masculino, a maioria das mulheres ficam condicionadas à decisão dos parceiros no ato sexual. A adesão ao preservativo feminino, entretanto, ainda enfrenta alguns obstáculos, a saber: o preço do produto, que é bem mais caro que a camisinha masculina; a falta de uma campanha de conscientização sobre o uso do produto; e o preconceito proeminente em relação à intimidade da mulher com seu próprio corpo.

As duas outras proposições – o PL 3.220/2008 e o PL 2.747/2008 –, trabalham com o mesmo tema e, assim como a maioria dos temas relacionados aos direitos sexuais e reprodutivos, é alvo de muita polêmica: o parto anônimo. Trata-se do direito de anonimato assegurado às mulheres grávidas no período de gestação, durante e após o parto, mediante a entrega da criança para a adoção.

Para alguns, o parto anônimo é, na verdade, uma evolução das “rodas dos enjeitados”, por permitir assistência médica, social e psicológicas às mulheres durante o processo. Seria uma alternativa para a diminuição da prática do aborto. Todavia, é importante delimitar os sérios entraves no que se refere às políticas públicas e também ao ordenamento jurídico. Não há políticas públicas efetivas de adoção, planejamento familiar e de proteção à gestante e à criança gerada. Além disso, como outras questões referentes ao direito à sexualidade, proposições como estas não atingem o centro da questão, que é garantir às mulheres a autonomia reprodutiva e o livre exercício da sua sexualidade.

O projeto de lei 2.747/2008 foi arquivado pela Câmara. Seu relator, deputado Luiz Couto (PT-PB), manifestou parecer contrário à matéria por considerá-la constitucional. Em reportagem³⁷ ao canal de notícias da Câmara, o mesmo afirmou que “todas as

³⁷ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ASSISTENCIA-SOCIAL/197644-CAMARA-ARQUIVA-PERMISSAO-PARA-PARTO-ANONIMO.html>

propostas que permitem o anonimato da mãe afetam o direito constitucional da criança à proteção integral”. Para o relator, “o anonimato impede o filho de ter suas origens registradas, ou seja, é negado o direito à dignidade e à convivência familiar”.

No processo de coleta de dados foi identificado, ainda, outro projeto de lei referente a essa temática – o PL 42/2007³⁸ – que versa sobre uma questão fundamental relacionada ao direito democrático da sexualidade, pois disciplina a oferta da educação sexual nas escolas de educação básica. A proposição apresentada, entretanto, caminha em sentido contrário às demandas sociais, pois propõe a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9.394/96), prevendo a necessidade de autorização dos pais para que a escola oferte as disciplinas de ensino religioso e educação sexual.

Como mencionado anteriormente, o campo dos direitos sexuais e reprodutivos e da saúde da mulher, assim como outras questões relacionadas à sexualidade em geral – a concepção de família, união civil entre pessoas do mesmo sexo ou adoção por casais homoafetivos –, sofre ataques de uma onda conservadora, com forte influência no campo das políticas públicas e legislações. Esta onda advém da articulação entre a religião e a política que, no Congresso Nacional, se expressa através da bancada fundamentalista.

Passaremos agora à análise da categoria temática “Saúde”.

A Constituição Federal de 1988 significou grande avanço na área da saúde ao estabelecê-la como um direito a ser obrigatoriamente garantido pelo Estado através do Sistema Único de Saúde. Incluso a esse direito social tomou corpo a concepção de que a saúde das mulheres necessita de atenção integral ao passo que sejam atendidas questões específicas relacionadas aos direitos reprodutivos. A integralidade passa a ser, com a Constituição de 1988, um dos princípios basilares do SUS, juntamente com a universalidade e equidade (SOUTO, 2008).

³⁸ PL 42/2007 – **Autor:** Lincoln Portela - PR/MG. **Apresentação:** 06/02/2007. **Ementa:** Altera o art. 33 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e disciplina a oferta de educação sexual nas escolas de educação básica.

QUADRO 2.C – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E DIRETRIZES RELATIVAS À CATEGORIA TEMÁTICA “SAÚDE”

CATEGORIA TEMÁTICA	DIRETRIZES	ANO	PROPOSIÇÕES
	Regulamentar a vigilância epidemiológica do óbito materno	2007	PL 3138/2008 ³⁹
	Regulamentar a definição de parâmetros de ambiência para atenção humanizada ao parto	2007	PL 2504/2007 ⁴⁰
	Elaboração/revisão de leis e/ou projetos de lei com a finalidade de ampliar a garantia do direito à saúde, contemplando direitos sexuais e reprodutivos das mulheres	2007	PL 3084/2008 ⁴¹ PL 2481/2007 ⁴² PL 5694/2009 ⁴³ PL 3997/2008 ⁴⁴
SAÚDE	Elaborar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da População Cigana, contemplando as especificidades das mulheres ciganas	2007	Não há ocorrências

³⁹ **PL 3138/2008.** **Autor:** Cida Diogo - PT/RJ. **Data da apresentação:** 01/04/2008. **Ementa:** Dispõe sobre a criação dos Comitês de Investigação e Prevenção a Mortalidade Materna nos municípios das Unidades da Federação e dá outras providências. **Situação:** Devolvida ao Autor

⁴⁰ **PL 2504/2007-** **Autor:** Walter Brito Neto - PRB/PB. **Data da apresentação:** 28/11/2007. **Ementa:** Dispõe sobre a obrigatoriedade do cadastramento de gestante, no momento da constatação da gravidez, nas unidades de saúde, ambulatoriais ou hospitalares, públicas e particulares. **Situação:** Arquivada

⁴¹ **PL 3084/2008** - **Autor:** Takayama - PSC/PR. **Data da apresentação:** 26/03/2008. **Ementa:** Dispõe sobre o atendimento especial às mulheres em situação de violência, em toda a rede de prestação de serviços de saúde pública ou privada e dá outras providências. **Situação:** Tramitando em Conjunto

⁴² **PL 2481/2007** - **Autor:** Ana Arraes - PSB/PE. **Data da apresentação:** 27/11/2007. **Ementa:** Estabelece a prioridade de atendimento no serviço de assistência psicológica e social e a preferência no atendimento de cirurgia plástica reparadora, pelo Sistema Único de Saúde - SUS, para mulher vítima de agressão, da qual resulte dano a sua integridade física e estética. **Situação:** Tramitando em Conjunto

⁴³ **PL 5694/2009** **Autor:** Capitão Assumção - PSB/ES. **Data da apresentação:** 05/08/2009. **Ementa:** Dispõe sobre a imunização de mulheres com a vacina contra o papilomavírus humano (HPV), na rede pública do Sistema Único de Saúde de todos os estados e municípios brasileiros, nas condições especificadas, e dá outras providências. **Situação:** Tramitando em Conjunto

⁴⁴ **PL 3997/2008** - **Autor:** Dr. Pinotti - DEM/SP. **Data da apresentação:** 03/09/2008. **Ementa:** Dispõe sobre tratamento adjuvante do câncer de mama. **Explicação:** Tratamento com o medicamento Trastuzumab. **Situação:** Arquivada

Elaborar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da População de Rua, contemplando as especificidades das mulheres de rua	2007	Não há ocorrências
---	------	--------------------

FONTE: ISEGORIA/DADOS ABERTOS

Nesta concepção, portanto, a saúde da população feminina carece de atendimentos que assegurem os direitos reprodutivos, relacionados à concepção e anticoncepção, mas que também asseverem outros direitos mais abrangentes relacionados à qualidade de vida e à prevenção aos diferentes tipos de problemas de saúde. Nesta concepção, a atenção à saúde das mulheres não pode ficar restritas somente à questão reprodutiva.

A população feminina demanda tratamento específico em função do impacto que as desigualdades sociais tem sobre a sua condição de saúde. Este impacto é ainda maior quando acrescentamos outras variáveis como raça/etnia, orientação sexual ou condição socioeconômica. Além disso, leva-se em consideração o fato das mulheres serem mais propensas a desenvolver determinadas doenças.

A questão da saúde da mulher passou a ser atendida pelo Estado primeiramente através do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) criado, em 1983, paralelamente ao processo de concepção do SUS. Consequentemente, a implementação do Programa, nos anos 1990, recebeu influência dessa nova política de saúde. Antes disso, é importante destacar que o processo de concepção e formulação deste programa contou com a participação da sociedade que, através dos movimentos de mulheres e feministas, desempenhou papel decisivo (TEMPORÃO, 2012).

O Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM)

representou um marco na história das políticas públicas voltadas para as mulheres, pois, pela primeira vez: (...) ampliou-se a visão de integralidade, presentes nas formulações do movimento sanitário, para incorporar a noção de mulher como um sujeito, que ultrapassava a sua especificidade reprodutiva, para assumir uma perspectiva holística de saúde. (COSTA; AQUINO, p. 185 apud SOUTO, 2008: 164 e 165).

Em 2004, o Programa foi transformado na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher com o intuito de promover a melhoria das condições de vida e saúde das mulheres, ampliando o acesso aos meios e serviços. A Política, neste modo, passou a ser desenvolvida a partir de alguns eixos, quais sejam: a) Saúde Sexual e Saúde Reprodutiva, incluindo o Planejamento Reprodutivo e as DST/HIV/Aids; b) Atenção à

Saúde de Segmentos Específicos da População Feminina; c) Câncer de colo de útero e mama; d) Atenção Obstétrica; e) Atenção às Mulheres em Situação de Violência; e f) Atenção Clínico Ginecológica e climatério.⁴⁵

Como é possível observar no quadro acima, as diretrizes oriundas do processo das Conferências de Políticas para as Mulheres estão em consonância com a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher e buscam, por meio de dispositivos legais, assegurar princípios da Política. No que se refere às atividades legislativas, por sua vez, foi possível identificar proposições que dialogam com as questões referentes ao óbito materno – PL 3138/2008 – , ao parto humanizado – PL 2504/2007 – e, por último, à ampliação da garantia do direito à saúde, contemplando os direitos sexuais e reprodutivos – PL 2481/2007, PL 3084/2008, PL 3997/2008 e PL 5694/2009.

Cabe observação para uma questão interessante: todas estas diretrizes, e consequentemente as proposições, dizem respeito aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, dialogando especialmente com a maternidade. Além disso, há outro elemento importante que é a relação entre a Política de Saúde para as Mulheres e a questão da violência contra às mulheres, que será trabalhada no próximo tópico.

No processo de análise das atividades legislativas não identificou-se proposições que dialogassem com as diretrizes que propunham uma Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de mulheres em duas situações específicas: mulheres da População Cigana e mulheres da População de Rua.

No quadro seguinte expõe duas categorias temáticas: “Trabalho” e “Trabalho e acesso ao crédito e à terra”.

O quadro exposto abaixo reúne duas categorias temáticas, sendo a primeira sobre “Trabalho” e a segunda sobre “Trabalho e acesso ao crédito e à renda”. Optou-se pela junção destas categorias por entender que se tratam de questões semelhantes.

⁴⁵ Informações disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/audiencias-publicas/audiencias-publicas-anteriores/audiencia-2014/audiencia-20.11/apresentacao-1>

QUADRO 2.D – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E DIRETRIZES RELATIVAS ÀS CATEGORIAS TEMÁTICAS “TRABALHO” E “TRABALHO E ACESSO AO CRÉDITO E À TERRA”

CATEGORIA TEMÁTICA	DIRETRIZES	ANO	PROPOSIÇÕES
<i>TRABALHO E ACESSO AO CRÉDITO E À TERRA</i>	Desenvolver políticas públicas que ampliem e valorizem a participação da mulher no mercado de trabalho	2004	PL 2194/2007 ⁴⁶ PL 1629/2007 ⁴⁷
	Promover uma reforma fiscal de forma a garantir a equidade e a justiça na cobrança de impostos e na redistribuição de recursos	2004	Não há ocorrência
	Defender a redução da jornada de trabalho sem redução do salário	2004	Não há ocorrência
	Propor a certificação, por lei, da titularidade da casa obtida pela Reforma Urbana, e a titularidade da terra obtida através do Programa de Reforma Agrária para o casal	2004	Não há ocorrência
	Discutir e apoiar propostas em tramitação no Congresso sobre o acesso de donas de casa à Previdência Social, bem como as propostas que reconheçam o trabalho de reprodução social (doméstico não remunerado) como forma de inclusão no sistema de segurança social	2004	Não há ocorrência
	Adotar políticas macroeconômicas e estratégias de desenvolvimento com redução da taxa de juros e superávit primário	2004	Não há ocorrência
	Estender à empregada doméstica todos os direitos assegurados às demais trabalhadoras inseridas no mercado formal de trabalho	2004	Não há ocorrência
	Aprovar legislação que prevê aposentadoria para as donas de casa	2007	Não há ocorrência

⁴⁶ **PL 2194/2007.** **Autor:** Solange Almeida - PMDB/RJ. **Data da apresentação:** 09/10/2007. **Ementa:** Cria o Programa Nacional de Inclusão ao Mercado de Trabalho, para mulheres beneficiadas pelo Programa Bolsa Família. **Situação:** Arquivada

⁴⁷ **PL 1629/2007.** **Autor:** Antônio José Medeiros - PT/PI. **Data da apresentação:** 16/07/2007. **Ementa:** Estabelece incentivo fiscal às empresas que contratarem empregadas mulheres chefes de família e dá outras providências. **Situação:** Arquivada

	Encaminhar projeto de lei ao legislativo para ampliação da licença maternidade para 6 meses em todos os regimes de trabalho	2007	Lei 11.770/2008 ⁴⁸
	Elaborar o Plano Nacional do Trabalho Decente	2007	Não há ocorrência

FONTE: ISEGORIA/DADOS ABERTOS

Para o desenvolvimento da análise acerca da participação das mulheres no mundo do trabalho e, consequentemente, do acesso ao crédito e à renda, é preciso compreender a centralidade desta categoria na sustentação da vida material. Além de ser a atividade por meio da qual a sociedade se reproduz materialmente, o trabalho é também uma relação de poder e, deste modo, de desencadeamento de desigualdades entre homens e mulheres.

As desigualdades entre homens e mulheres no mundo do trabalho podem ser compreendidas a partir da perspectiva marxista da divisão sexual do trabalho (HIRATA; KERGOAT, 2007). Esta é uma categoria de análise, integrante da divisão social do trabalho, que possibilita compreender o modo como o trabalho é dividido socialmente entre homens e mulheres, bem como a forma histórica e conjuntural que as relações de trabalho adquirem em cada sociedade. Dar ênfase a esta última parte é, sem dúvida, muito importante para compreendermos que o trabalho adquire feições de acordo com a realidade concreta, podendo se modificar de uma sociedade para outra.

É preciso, dessa maneira, compreender a inserção das mulheres brasileiras no mundo do trabalho como um processo histórico singular. O primeiro elemento a ser considerado acerca da Divisão Sexual do Trabalho é a delimitação entre a esfera pública e a esfera privada, designando os homens prioritariamente à esfera produtiva e ao espaço público e as mulheres à esfera doméstica, sendo estas as “responsáveis pela manutenção da subsistência e reprodução, passando por vários campos, como o da alimentação, da higiene dos homens e crianças” (NOGUEIRA, 2004: 244).

A esfera doméstica foi, por muito tempo, o espaço de trabalho pertencente tanto às mulheres livres quanto às mulheres escravizadas (NOGUEIRA, 2004), que, não

⁴⁸ Lei nº 11.770/2008. **EMENTA:** Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Proposição Originária:** [PL 2513/2007](#). **Autor** Senado Federal - Patrícia Saboya - PDT/CE. **Apresentação** 30/11/2007. **Ementa:** Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Explicação da Ementa** Prorroga por 60 (sessenta) dias a duração da licença-maternidade, estabelecendo que as importâncias recebidas a título de prorrogação da licença não integrarão o salário de contribuição.

obstante, viviam em condições totalmente diferentes. Como afirma Safiotti (2013: 61), “a mulher das camadas sociais diretamente ocupadas na produção de bens e serviços nunca foi alheia ao trabalho”. Ou seja, as mulheres das camadas trabalhadoras sempre desempenharam um papel econômico fundamental e de reprodução social.

Esta divisão, de acordo com Hirata & Kergoat (2007) tem dois princípios: a separação entre “trabalhos de homem” e “trabalhos de mulher” e a hierarquização entre as funções, rebaixando o “valor” do trabalho da mulher em relação ao trabalho do homem. A divisão sexual do trabalho reforça os estereótipos do feminino e do masculino e estes marcam todo o processo de socialização, reproduzindo as desigualdades de gênero.

Esta separação entre os papéis de gênero forçaram o fenômeno da “dupla jornada de trabalho”, atribuindo às mulheres a responsabilidade com o trabalho reprodutivo. O trabalho reprodutivo é, para o campo marxista, aquele relacionado à reprodução da força de trabalho. Ou seja, é o trabalho que garante a manutenção da vida e a reprodução humana. Por não ser uma atividade que gera “valor”, o trabalho reprodutivo não é, muitas das vezes, sequer reconhecido como trabalho. Há um fenômeno de invisibilização e feminização do trabalho doméstico. Por este motivo, as mulheres constituem maioria em ocupações referentes às tarefas domésticas e aos cuidados, como no caso do trabalho doméstico remunerado.

De acordo com a plataforma Observatório de gênero⁴⁹,

Em 2011, no Brasil, havia 6,7 milhões de trabalhadores domésticos, dos quais 93% são mulheres (6,16 milhões), conforme a Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio (PNAD). Este número se diferencia pouco daquele medido em 2009, quando havia 7,2 milhões de trabalhadores, dos quais 6,7 milhões eram mulheres. Entre as trabalhadoras, 62% são negras (4,4 milhões), segundo os dados da PNAD 2009 - 21% das mulheres negras ocupadas são trabalhadoras domésticas.

O trabalho doméstico precisa ser visto sob duas óticas. Primeiramente pela ótica do “trabalho não remunerado realizado pelas mulheres [que] orienta – ou limita – suas possibilidades de exercício do trabalho remunerado e de usufruto do tempo livre” sendo, por outro lado, “o que possibilita a dedicação ampliada do tempo dos maridos ao trabalho e/ou ao lazer” (BIROLI, 2014: 50). E, por outro, constitui uma ocupação, sendo esta

⁴⁹ <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/dados-revelam-situacao-do-trabalho-domestico-no-pais>

realizada prioritariamente por outras mulheres de forma precarizada, mal remunerada e com baixa taxa de formalização e reconhecimento dos direitos trabalhistas.

A entrada da mulher no mundo do trabalho ocorre, então, a partir de um impasse entre a emancipação e a precarização. Por um lado, o trabalho remunerado significa para a mulher o acesso à própria renda e autonomia financeira em relação ao companheiro ou à família. Por outro, é acompanhado por uma série de desvantagens quando associado às responsabilidades do trabalho doméstico.

De acordo com Biroli (2014: 59) “as muitas transformações ocorridas nas últimas décadas, com a maior profissionalização e a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho em diversos ramos de atividade, não seriam de fato acompanhadas pela redivisão das tarefas domésticas”. Em consequência disso

a interrupção da carreira, a opção por empregos de menor carga horária, porém mal remunerados (...), os salários mais baixos e menos oportunidades de acesso a recursos previdenciários quando atingem idade avançada definem, no longo prazo, uma situação relativa de maior vulnerabilidade para as mulheres (BIROLI, 2014: 58).

É possível identificar o trabalho reprodutivo como a questão que permeia as diretrizes das Conferências de Política para as Mulheres relacionadas ao trabalho. É demanda das mulheres organizadas no processo das Conferências o reconhecimento do trabalho reprodutivo (doméstico não remunerado), questão-chave para a reprodução social fazendo-se, portanto, necessária a garantia de direitos relacionados à segurança social e trabalhistas.

Do total de ocorrências, como vimos no quadro acima, três dizem respeito à categoria “Trabalho” e “Trabalho e acesso ao Crédito e à Terra”.

No que tange ao trabalho reprodutivo, neste período, as trabalhadoras obtiveram êxito com a aprovação da Lei 11.770/2008, que garante a ampliação da licença maternidade para 6 meses/180 dias em todos os regimes de trabalho. A Proposição teve sua origem no Senado Federal, apresentada pela senadora Patrícia Saboya a partir de uma elaboração em conjunto com a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP).

A licença-maternidade como um direito social é mais um dos avanços, no que tange aos direitos das mulheres, garantidos pela Constituição Federal de 1988. A partir de então, todas as trabalhadoras da cidade e do campo passaram a ter direito a 120 dias de ausência do trabalho no pós-parto. Com a aprovação da lei 11.770/2008, este direito torna-se extensível por mais 60 dias, caso a empresa adira ao programa Empresa Cidadã.

Além disso, é garantido às trabalhadoras: a) estabilidade para a gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto; b) salário família; c) intervalo para amamentação; d) estrutura de creche financiada pela empresa ou o pagamento de auxílio-creche (MATOS & SILVA, 2015).

Apesar de reconhecer a importância da extensão do período de licença-maternidade, não é possível deixar de fazer uma análise crítica de que o dispositivo reforça a responsabilidade imputada às mulheres pelo cuidado dos filhos. A legislação brasileira garante ao pai apenas um período de cinco dias de licença após o nascimento da criança, não atribuindo, deste modo, corresponsabilidade social à figura paterna. Ao pai é conferido o papel de provedor do sustento.⁵⁰ Esta acaba sendo uma forma de reforçar como papel feminino a dedicação prioritária aos trabalhos familiares não-remunerados (MATOS & SILVA, 2015).

Como perspectiva de transformação deste quadro, é necessária uma mudança cultural nos papéis sociais atribuídos aos homens e mulheres. Para tanto, pode-se considerar como substituto da licença-maternidade e paternidade, após o período de repouso obrigatório da gestante, a licença-parental. Neste caso, entende-se que pode haver um compartilhamento do período entre os genitores, incentivando a paternidade participativa e a divisão nas tarefas domésticas (MATOS & SILVA, 2015).

As outras duas proposições identificadas – PL 2194/2007 e PL 1629/2007 – nesta categoria tinham como propósito estimular a valorização da participação da mulher no mercado de trabalho. O primeiro projeto de lei propunha a criação de um Programa Nacional de Inclusão das beneficiárias do Programa Bolsa família no mercado de trabalho. O segundo, por sua vez, tinha como objetivo estabelecer incentivo fiscal às empresas que viessem a contratar mulheres chefes de família.

As duas proposições tinham como mérito atender um segmento em situação de vulnerabilidade social. De acordo com o Portal Brasil (2015), 40% dos lares brasileiros são chefiados por mulheres, que vivem com os filhos, sem a figura de um marido ou companheiro. Mulheres nesta situação correm risco crescente de exposição à pobreza e outras formas de vulnerabilidade social. Além disso, há nestes casos ainda maiores dificuldades de inserção formal e digna no mercado de trabalho.

⁵⁰A licença-parental é uma realidade na Suécia, onde pai e mãe dividem a licença de 480 dias, sendo que cada um é obrigado a tirar, de maneira alternada, no mínimo, 90 dias para cuidar do bebê. Os dias restantes que não forem utilizados podem ser transferidos ao companheiro. O benefício também é válido para os casos de adoção de crianças de até sete anos incompletos. .

Outro ponto importante neste conjunto de diretrizes é a situação vivenciada pelas mulheres do campo. Apesar dos avanços alcançados, as mulheres do campo precisam ultrapassar obstáculos às vezes já abatidos pelas mulheres da cidade. E isto decorre da cultura tradicionalista que permeia as relações no campo, que responde com resistência ao protagonismo das mulheres, assim como às mudanças requeridas na esfera doméstica (relação estabelecida com o companheiro, tarefas domésticas, cuidados com os filhos etc.).

Desde o ano de 2003, o Programa Nacional de Reforma Agrária, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, garante a titularidade conjunta dos lotes de assentamento para casais em situação de casamento ou união estável. Desde 2007, as mulheres chefes de família passaram a ter direito preferencial à terra.⁵¹

A demanda das mulheres organizadas no processo das conferências é garantir a certificação, através de um dispositivo legal, da titularidade para o casal tanto do imóvel obtido pela Reforma Urbana quanto da terra obtida através do Programa de Reforma Agrária. Esta iniciativa constitui uma forma de garantir segurança às mulheres, ao transformar uma política de governo em política de Estado.

Embora apenas três das Diretrizes relativas às categorias “Trabalho” e “Trabalho e acesso ao Crédito e à Terra” tenham resultado em Proposições legislativas é importante ponderar que as demais elaborações das conferências não deixam de ter impacto quando consideramos o dinâmico processo histórico e também de aglutinação de forças em torno de demandas consideradas importantes pelas e para as mulheres. Neste sentido, entende-se que os debates amadurecidos nas duas Conferências em torno dos temas são parte integrante de conquistas futuras, como por exemplo a conquista dos direitos trabalhistas aos empregados domésticos através da PEC 66/12, que ficou conhecida como a “PEC das domésticas”, promulgada em 2013 pela Câmara dos Deputados e sancionada em 2015 pela presidente Dilma Rousseff.

A aprovação da “PEC das domésticas” foi uma conquista histórica para os trabalhadores da categoria e também um passo muito importante para a questão do trabalho reprodutivo e de uma demanda que caminhava lentamente, obtendo melhorias fragmentadas. Apenas no ano de 1972 houve reconhecimento da profissão e, desde então, a garantia de direitos trabalhistas para empregados domésticos vinha a conta-gotas.

⁵¹ Informações disponíveis em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/mulheres-do-campo-e-da-floresta/servicos-e-politicas-publicas/acesso-a-terra>

Segundo o portal “Câmara Notícias”, com o reconhecimento da profissão, na década de 1970,

A lei previa a assinatura da carteira de trabalho e férias de 20 dias, mas não tratava da jornada de trabalho, nem do direito ao FGTS, ao seguro-desemprego e a outros benefícios. Em 1988, a Constituição Federal garantiu o pagamento do salário mínimo e da licença-maternidade de 120 dias, mas novamente ignorou o tema da jornada de trabalho e do FGTS, que só foi estendido à categoria em 2001, mas de forma facultativa, à escolha do patrão⁵².

A aprovação da “PEC das domésticas” foi comparada por muitos à Lei Áurea⁵³, pois significou atribuição de dignidade, segurança e cidadania para trabalhadores que antes podiam contar apenas com a sensibilidade dos empregadores. Esta foi a principal mudança na legislação trabalhista nos últimos anos. A partir dela, regulamenta-se “a jornada de trabalho de 8 horas diárias e 44 horas semanais; remuneração de trabalho extraordinário e por trabalho noturno; FGTS obrigatório; pagamento adicional em caso de viagem, entre outros”⁵⁴.

Passaremos agora à análise da última categoria: “Violência contra a mulher”, tema que, como vimos mobilizou inúmeros debates sobretudo na I Conferência.

Mais uma vez torna-se importante recorrer à dualidade estabelecida entre esfera pública e privada para compreendermos o fenômeno da (s) violência (s) contra a (s) mulher (es). É possível afirmar que existe uma “equivalência entre espaço privado e dominação”. Neste caso, a violência torna-se um instrumento que serve à ideologia patriarcal e à dominação masculina sobre as mulheres (BIROLI, 2014).

Esta dualidade entre esfera pública e esfera privada contribuiu, inclusive, para que a questão da violência doméstica e outras formas de violência a que as mulheres são ainda hoje submetidas não fossem tratadas como um problema da sociedade. A violência doméstica, por exemplo, foi por muito tempo tratada “como parte constitutiva da relação esperada entre homens e mulheres” (BIROLI, 2014: 42) e, por este motivo, como uma questão que só dizia respeito aos envolvidos.

A violência contra as mulheres é uma das principais formas de violação dos direitos humanos, sendo também estruturante das desigualdades de gênero. São diversas

⁵² <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/438809-CONGRESSO-PROMULGA-NA-TERCA-PEC-DAS-DOMESTICAS.html>

⁵³ Lei que aboliu a escravidão no Brasil, assinada em 13 de maio de 1888 pela princesa Isabel assinou a lei Áurea que aboliu a escravidão no Brasil.

⁵⁴ <http://www.spm.gov.br/arquivos-diversos/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes-sae/qual-o-significado-da-aprovacao-da-201pec-das-domesticas201d-emenda-constitucional-ndeg72-2013>

as formas de manifestação da violência, ultrapassando a noção de que o ato seria somente a violência física. Além disso, há uma outra característica fundamental que precisa ser levada em consideração quando avaliamos a questão da violência contra a mulher: este não é um fenômeno relacionado à condição socioeconômica e/ou formação educacional. Há mulheres com instrução, boa ocupação no mercado de trabalho e que ainda assim são vítimas de relacionamentos abusivos e, até mesmo, violência física.

QUADRO 2. E – PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS E DIRETRIZES RELATIVAS ÀS CATEGORIA TEMÁTICA “VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER”

CATEGORIA TEMÁTICA	DIRETRIZES	ANO	PROPOSIÇÕES
VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER	Propor mudança na legislação penal visando o agravamento da punição do agressor, autor de violência contra a mulher	2004	PL 4.559/04 PL 390/2007 ⁵⁵ PL 344/2007 ⁵⁶ PL 4367/2008 ⁵⁷
	Federalizar e punir na forma de lei, os crimes praticados pelos militares (abuso de autoridade, abusos sexuais, estupros, abandono de paternidade e outras violências) contra as mulheres indígenas, ribeirinhas e principalmente em áreas de fronteiras	2004	Não há ocorrências
	Elaborar a Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta	2007	Não há ocorrências

FONTE: ISEGORIA/DADOS ABERTOS

De acordo com a Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994), é violência contra a mulher

qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada: a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor

⁵⁵ **PL 390/2007.** Autor: Nilmar Ruiz - PFL/TO. Data da apresentação: 13/03/2007. Ementa: Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Explicação: Tipifica como homicídio qualificado o crime contra a mulher na condição de esposa ou companheira. Situação: Tramitando em Conjunto

⁵⁶ **PL 344/2007.** Autor: Solange Amaral - PFL/RJ. Data da apresentação: 07/03/2007. Ementa: Acrescenta o § 9º- A ao art. 129 e o § 2º ao art.147 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Explicação: Aumenta a pena para os crimes de ameaça e de lesão corporal em que a vítima é mulher. Situação: Tramitando em Conjunto

⁵⁷ **PL 4367/2008.** Autor: Elcione Barbalho - PMDB/PA. Data da apresentação: 25/11/2008. Ementa: Estabelece que o namoro configura relação íntima de afeto para os efeitos da Lei 11.340, de 7 de Agosto de 2006 - Lei Maria da Penha. Situação: Aguardando Apreciação pelo Senado Federal.

compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual; b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (BRASIL, 2005).

No ano de 2005, a Secretaria Especial de Política para as Mulheres disponibilizou um Manual, intitulado *Enfrentando a violência contra a mulher*, com orientações práticas para o enfrentamento à violência contra a mulher. Este manual é uma ferramenta para que a sociedade possa compreender o que é a violência doméstica, assim como as possíveis ações para combater esta prática.

Segundo a definição apresentada no Manual, “na sua forma mais típica, a violência conjugal é uma expressão do desejo de uma pessoa controlar e dominar a outra”. Como exemplificação são citados os homicídios decorrentes das tentativas de separação, momento em que o agressor não consegue mais estabelecer controle e dominação sobre a vítima e comete a violência em suas últimas consequências.

Ainda de acordo com o Manual,

a violência doméstica contra a mulher envolve atos repetitivos, que vão se agravando, em frequência e intensidade, como coerção, cerceamento, humilhação, desqualificação, ameaças e agressões físicas e sexuais variadas. Além do medo permanente, esse tipo de violência pode resultar em danos físicos e psicológicos duradouros.

As proposições legislativas identificadas que dizem respeito à categoria “Violência contra mulher” foram: PL 4.559/04, que mais à frente se transformou na Lei 11.340/2006, PL 390/2007 e PL 344/2007.

Segundo nossa análise, a Lei 11.340/2006, conhecida como “Lei Maria da Penha”, é o principal dispositivo para combate à violência contra as mulheres aprovado no Brasil. Esta é considerada internacionalmente uma das mais avançadas leis para a proteção da mulher. A mesma se originou de uma iniciativa do Executivo apresentada à Câmara dos Deputados, por meio do PL 4.559/04, no ano de 2004.

Com a aprovação da lei na Câmara do fazendo com que a violência contra a mulher deixou de ser tratada como crime sem potencial ofensivo. Além disso, a lei trata a questão da violência com devido rigor, colocando peso nas penalidades, além de

englobar, além da violência física e sexual, também a violência psicológica, a violência patrimonial e o assédio moral.

As duas proposições seguintes – PL 390/2007 e PL 344/2007 –, identificadas no conjunto da categoria temática acerca da violência contra a mulher, apresentam como propósito estabelecer mudanças na punição dos crimes relacionados à violência contra a mulher. A última – PL 4367/2008 –, por sua vez, busca configurar o namoro como relação afetiva para os efeitos da Lei Maria da Penha⁵⁸.

⁵⁸ Na análise não foram identificadas, por sua vez, proposições legislativas referentes às duas últimas diretrizes do quadro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia tornou-se reconhecidamente a principal forma de regime político do Estado capitalista desde o século XX. No caso brasileiro, o grande desafio do regime democrático brasileiro, desde os anos de 1980, tem sido promover a participação da população no processo de tomada de decisão política (BRESSER-PEREIRA, 2008; AVRITZER, 2006). Somente a escolha dos representantes por meio do voto não atenderia mais aos interesses da população e isto certamente pode ser considerado ao observarmos a insatisfação popular frente às limitações da democracia representativa.

A perspectiva liberal, por muito tempo hegemônica, de que “o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes a quem incumbiria de tomar decisões” (SCHUMPETER: 1942, 269 *apud* SANTOS & AVRITZER, 2002: 4) não corresponderia à realidade e não seria mais aceita pela sociedade contemporânea. O processo democrático na atualidade demanda a participação da sociedade nas decisões políticas.

A democracia deliberativa e a democracia participativa são algumas formas democráticas que buscam incrementar a participação da sociedade civil, por meio de canais institucionalizados de atuação, no âmbito do Estado. A escolha por fazer uso destes instrumentos decorre daquilo que poderíamos classificar como um método de governança ou ainda como uma concepção de política que tem como base a ampliação da cidadania.

Ademais, os mecanismos de participação social são instrumentos de maior alcance da população⁵⁹ na arena de lutas no interior do Estado – arena esta que reúne diversos setores conflitivos da sociedade em busca da afirmação de seus direitos (POULANTZAS, 2000; MOTTA, 2008). Afinal, segundo Gramsci (2007), o Estado é também um campo de disputas e, assim sendo, a correlação de forças, a movimentação social e a organização política desempenham papel categórico.

É importante reforçar a ponderação feita ao longo do texto de que não há um antagonismo entre as duas formas de regime democrático. Pelo contrário, são formas complementares e necessárias para a condução das decisões políticas. Os canais e/ou mecanismos de participação social podem promover o fortalecimento da democracia ao

⁵⁹ A disputa por cargos e mandatos eletivos no interior do Estado é, sem dúvida, muito importante, especialmente por se compreender que não existe espaço vazio na política, mas o sistema político eleitoral brasileiro impossibilita que candidaturas sem aporte financeiro tenham êxito no pleito eleitoral. Deste modo, a população acaba tendo mais condições de influenciar nas decisões políticas por meio de mecanismos de participação social.

aproximar a população das instituições do Estado, dando a ela mais controle e condições de contribuir com a formulação e avaliação das políticas públicas.

A institucionalização da participação social, com a expansão dos conselhos e das conferências nacionais e ampliação do número de participantes, tornou-se marca dos governos de Lula (2003-2006/2007-2010) e Dilma (2011-2014/2015-) e, de certo modo, pode-se afirmar que este fenômeno configura uma política de governo que apostou na participação social como uma maneira de promover uma aproximação entre setores sociais e as instituições políticas. Evidente que para a concretização desta iniciativa foi necessária a mediação/pressão da população com os governos em questão.

É em meio a este processo de mediação entre Estado e sociedade civil que os grupos socialmente organizados cumprem papel destacado em busca de reivindicar suas demandas e fazê-las serem atendidas (GRAMSCI, 2007; POULANTZAS, 2005). A sociedade civil se organiza para participar deste campo de batalhas por meio dos diversos movimentos sociais, organizações do Terceiro Setor, partidos políticos, dentre outros. E, indubitavelmente, a sociedade civil, assim como o Estado, não é algo homogêneo, uniforme e livre de conflitos.

Em reação às pressões e demandas sociais por direitos sociais e ampliação dos direitos políticos, entre os quais avanços nos meios de participação e deliberação, as frações das classes dominantes, por meio de grupos de interesse e lobbies também se reorganizam para a disputa na arena estatal. Tal disputa ocorre no conjunto das instituições diferenciadas do Estado, sobretudo nas instâncias de representação política ou do órgão de representação direta das classes dominantes, o legislativo. O legislativo brasileiro é a expressão dos interesses de diferentes classes e frações de classes, ali representadas por meio de partidos, grupos, bancadas.

Neste sentido, é fundamental destacar nossa compreensão de que há, portanto, conflitos de interesse nos rumos dos debates e da atuação da sociedade civil. Em meio a um mesmo tipo de movimento ou segmento social podem haver diferentes concepções de mundo e de formas de intervir na realidade material. É importante demarcar essa questão, pois a sociedade civil é um sistema complexo que tem em sua composição também grupos conservadores organizados em busca de atingir determinados objetivos. Além disso, há no seio da sociedade civil também uma disputa de narrativa em torno de determinados temas e/ou acontecimentos.

Com efeito, esta perspectiva teórica nos permitiu compreender que o processo das Conferências analisadas neste trabalho reuniu grupos e setores sociais organizados com

diferentes interesses acerca do que deveria ser elaborado como política para as mulheres. Por conseguinte, o direcionamento, bem como as diretrizes definidas são fruto de um processo de disputa, dito de outro modo são a resultante de um processo conflitivo, em que prevaleceram os interesses de determinados setores, grupos e/ou categorias em detrimento de outros. Por exemplo, o fato de terem diretrizes que contemplem mulheres ribeirinhas, do campo e da floresta, obviamente deixando de fora outros segmentos.

No caso das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres houve um envolvimento, sobremaneira do governo federal, desde a convocação até sua realização, com destaque para a participação de representantes do governo na comissão organizadora e também nas atividades da programação. No processo de elaboração das diretrizes das Conferências, além das representantes da sociedade civil, também houve a participação de representantes do poder público, ainda que em menor número.

Por vezes, este é um dos atributos que confere às Conferências o caráter de mecanismo de diálogo e mediação entre sociedade civil e Estado. Na análise das atividades das Conferências foi possível identificar, na exposição de uma das representantes da sociedade civil, que, entre as mulheres organizadas no processo da Conferência, havia uma visão do “debate conjunto entre movimentos sociais e governo como a possibilidade de definição de um projeto para o conjunto da sociedade”. Entretanto, é importante frisar que este também acaba sendo um elemento importante para pensarmos os interesses colocados em disputa, já que se trata de instâncias conflitantes.

Além de traçarem as diretrizes e estabelecerem quais as prioridades em relação às políticas para mulheres, as Conferências possuem também um caráter pedagógico

visando a sensibilização de interlocutores diversos para que incorporem a ideia de que os direitos das mulheres são direitos humanos e que, enquanto tal, devem ser respeitados em seu aspecto normativo e traduzidos em políticas públicas adequadas, de maneira que seja possível vivenciar no cotidiano direitos adquiridos no plano formal (BRASIL, 2004: 31).

As Conferências, deste modo, se configuram como lócus para debate e elaboração de políticas públicas para mulheres.

Em meio a isso três questões tomam ainda mais relevância: os setores da população envolvidos no processo, desde os municípios até a etapa nacional, o público-alvo a ser atendido pelas políticas e o conteúdo e consistência das propostas elaboradas.

O processo da I Conferência conseguiu envolver, da etapa municipal até a nacional, mais de 120 mil pessoas. Durante o processo da I CNPM foram realizadas

plenárias em cerca de dois mil municípios. Por sua vez, ocorreram, no total, 26 conferências estaduais e no Distrito Federal. A etapa nacional contou com a participação de 1.787 delegadas e com mais de 700 convidadas e observadoras.

A II Conferência, por sua vez, envolveu em todo o processo 195 (cento e noventa e cinco) mil mulheres. A etapa nacional contou com 2.800 (duas mil e oitocentas) delegadas (os), o que significou um crescimento de mais de 1000 (mil) delegadas (os), totalizando um aumento de quase 65% no número de delegadas, em relação à I Conferência, ocorrida em 2003.

Resgatar estes números é importante para compreendermos a capacidade de mobilização e aglutinação do movimento de mulheres em busca de intervir no processo de formulação das políticas públicas.

O público a ser contemplado pelas ações traçadas a partir das diretrizes das conferências são mulheres em situação de vulnerabilidade social – não sendo apenas as vulnerabilidades socioeconômicas – e isto é evidenciado a partir dos temas trabalhados nas Conferências: o enfrentamento à pobreza, através da geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra; a superação da violência contra a mulher; a promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres por meio de ações com foco na saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais e recursos naturais; a efetivação dos direitos humanos das mulheres (civis, políticas, sexuais e direitos reprodutivos) e o desenvolvimento de políticas nas áreas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade.

Qual foi, então, o impacto das Conferências de 2004 e 2007 no processo legislativo?

A análise das Proposições da Câmara dos deputados relativas às questões das mulheres tomou como fonte de dados as Leis Ordinárias, Leis Complementares e Projetos de Emendas Constitucionais, do período de 2003 a 2010. Analisamos a relação entre as diretrizes das Conferências e as Proposições da Câmara a partir das seguintes categorias temáticas: 1) Bem-estar, qualidade de vida, moradia, infraestrutura; 2) Efetivação dos direitos humanos das mulheres; 3) Mulheres nos espaços de poder e decisão; 4) Saúde; 5) Trabalho; 6) Trabalho e acesso ao crédito e à terra; 7) Violência contra a mulher.

Em relação à categoria temática “Bem-estar, qualidade de vida, moradia, infraestrutura” foram identificadas 9 (nove) proposições legislativas. Os temas “Efetivação dos direitos humanos das mulheres” e “Mulheres nos espaços de poder e decisão” apareceram em 8 (oito) proposições, enquanto a categoria temática “Saúde” em

6 (seis). A categoria temática “Violência contra a mulher” está contida em 4 (quatro) proposições, enquanto a categoria temática “Trabalho e acesso ao crédito e à terra” apareceu em apenas 3 (três) proposições.

RELAÇÃO ENTRE AS DIRETRIZES DAS CONFERÊNCIAS E PROPOSIÇÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

CATEGORIA TEMÁTICA	DIRETRIZES	PROPOSIÇÕES
Bem-estar, qualidade de vida, moradia, infraestrutura	4	9
Efetivação dos direitos humanos das mulheres e Mulheres nos espaços de poder e decisão	3	8
Saúde	5	6
Trabalho e Acesso ao crédito e à terra	10	3
Violência contra a mulher	3	4

Uma análise meramente quantitativa evidencia aspectos interessantes.

Embora as categorias temáticas “Trabalho e Acesso ao crédito e à terra” contenham dez diretrizes emanadas das Conferências, elas, segundo nossa classificação, só resultaram em três Proposições legislativas. Este contraste coloca em evidência a centralidade que o tema trabalho ganhou nas Diretrizes emanadas das Conferências, mas, paradoxalmente, o pequeno impacto que surtiu dentre as Proposições Legislativas. Aquele contraste pode ser interpretado como uma expressão cabal do conflito capital e trabalho, tanto quanto nos dá uma dimensão mais precisa da complexa articulação entre gênero e trabalho na sociedade capitalista.

Por sua vez, mas não menos interessante, a categoria temática que concentra o maior número de proposições, 9 (nove) ao todo foi “Bem-estar, qualidade de vida,

moradia, infraestrutura” que expressa quatro Diretrizes. Que temas todavia estão contidas nestas Proposições que suscitaram maior atenção do Legislativo?

As nove proposições legislativas relativas ao tema “Bem-estar, qualidade de vida, moradia, infraestrutura” trataram da questão do direito à creche, mas sobretudo da criminalização do aborto, como destacamos no capítulo 3.

Se a análise quantitativa expressa o conflito capital trabalho, ela também evidencia relações contraditórias entre Diretrizes, que buscaram ampliar direitos das mulheres, fazendo frente às relações de poder, exploração e dominação existentes na ainda patriarcal sociedade brasileira, e Proposições ora progressistas, ora conservadoras. Vejamos.

Ao analisarmos a relação entre os temas das Diretrizes emanadas das Conferências e as Proposições legislativas notam-se importantes avanços.

Dentre as Proposições, identificamos dois projetos de lei – PL 2639/2007 e PL 3669/2008 – que diziam respeito à demanda por creches. Ambas tinham o mesmo objetivo alcançar um segmento em vulnerabilidade social, através da criação de creches em presídios ou penitenciárias, muito embora seja forçoso ressaltar que não atendiam o conjunto das mulheres trabalhadoras.

O tema “Efetivação dos direitos humanos das mulheres e Mulheres nos espaços de poder e decisão”, continha três Diretrizes emanadas das Conferências e voltadas à adoção de ações afirmativas não restritas às políticas de cotas, à lei de igualdade de direitos entre homens e mulheres e à lei de efetivação dos direitos sexuais e reprodutivos. Como vimos no capítulo 3, a II Conferência teve como tema central a participação das mulheres na política, vista como estratégica na transformação das instituições e relações sociais, bem como no processo legislativo e deliberativo voltado à promoção de igualdade e equidade de gênero. Nesta concepção, a participação política abrange várias frentes, através da atuação em organizações da sociedade civil, partidos políticos e cargos e mandatos eletivos no Estado.

A política de cotas por sexo para a disputa legislativa foi criada com o objetivo de aumentar o número de candidaturas femininas e a elegibilidade de mulheres, consequentemente. As Proposições legislativas que dialogavam com esta Diretriz apresentam medidas que visavam coibir o descumprimento da lei de cotas pelos partidos e coligações eleitorais e, através do recurso do Fundo Partidário, incentivar a eleição de deputadas.

A Diretriz acerca dos direitos sexuais e reprodutivos tem relação com o PL 6694/2006, que, tratar da comercialização do preservativo feminino, a “camisinha

feminina”, ampliava a autonomia das mulheres no que se refere ao uso de métodos contraceptivos e na prevenção de doenças sexualmente transmissíveis. Outro avanço foram os projetos de Lei 3.220/2008 e 2.747/2008 relativos ao parto anônimo, direito assegurado às mulheres grávidas no período de gestação, durante e após o parto, mediante a entrega da criança para a adoção.

Outros avanços podem ser identificados nas questões relativas à Saúde. As diretrizes oriundas do processo das Conferências buscavam assegurar, por meio de dispositivos legais, os princípios da Política Nacional de Atenção Integral a Saúde da Mulher. No que se refere às Proposições legislativas identificamos algumas proposições que dialogam com as questões referentes ao óbito materno – PL 3138/2008 – , ao parto humanizado – PL 2504/2007 – e, por último, à ampliação da garantia do direito à saúde, contemplando os direitos sexuais e reprodutivos – PL 2481/2007, PL 3084/2008, PL 3997/2008 e PL 5694/2009.

No que tange às Diretrizes incluídas nas categorias temáticas “Trabalho” e “Trabalho e acesso ao Crédito e à Terra” ressaltamos a aprovação da Lei que garantia a ampliação da licença maternidade para 6 meses/180 dias em todos os regimes de trabalho, bem como de duas Proposições identificadas cujo propósito era estimular a valorização da participação da mulher no mercado de trabalho: primeiro, o PL que propunha a criação de um Programa Nacional de Inclusão das beneficiárias do Programa Bolsa família no mercado de trabalho e o segundo que tinha como objetivo estabelecer incentivo fiscal às empresas que viessem a contratar mulheres chefes de família.

Nem todas as Proposições todavia implicavam em possíveis avanços, tal como discutidos e apresentados pelas Conferências. Neste sentido, as Proposições que claramente contrastam e podem ser entendidas como uma reação às Conferências, ou ao avanço das questões colocadas pelos movimentos feministas naquela conjuntura, é o tema do aborto.

O aborto foi o tema de maior ocorrência nas atividades legislativas. Como vimos, dentre quinze (15) proposições que tratam de forma direta sobre aborto, sete (7) estão em consonância com as diretrizes da conferência – PL 3744/2004; PL 5364/2005; PL 831/2007; PL 4725/2009; PL 4360/2004; PL 4403/2004 e PL 4304/2004.

Todavia, não houve, entre estas proposições, nenhuma que disponha acerca da legalização ou despenalização da interrupção voluntária da gravidez apenas por escolha da mulher. Ao contrário, as disposições referiam-se somente aos casos já garantidos pelo Código Penal, que são os casos de fetos com anencefalia, de gravidez de risco ou

resultantes de estupro. Neste sentido, as proposições analisadas não atacavam o núcleo do debate sobre o aborto pois não buscavam garantir às mulheres o direito de escolha. Ao contrário, as ações do Estado demonstram cada vez mais tentativas de responsabilizar e culpabilizar unicamente as mulheres pela vida gerada.

Com todo rigor, embora reflitam uma categoria temática amplamente discutida nas Conferências e demandada pelo movimento feminista, a questão do aborto, na verdade, suscita uma reação conservadora por parte do Legislativo, sobretudo dos grupos organizados.

A maioria das Proposições relativas ao tema caminharam, pois, em sentido contrário às demandas das mulheres organizadas no processo das conferências. Todas as proposições configuraram a interrupção voluntária da gravidez como crime.

Com mais destaque, identificamos o PL nomeado como “Estatuto do Nascituro”. Este envolve um compêndio de direitos que protege o ser humano gerado desde o período da concepção até o nascimento. O projeto estabelece em seu Art. 4º como “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar ao nascituro, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, ao desenvolvimento, à alimentação, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à família, além de colocá-lo a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

A polêmica do dispositivo gira em torno de algumas questões que atingem diretamente os direitos reprodutivos das mulheres. A primeira delas é a concepção de que um embrião gerado, mas sem condições de sobreviver fora do útero materno, já é um sujeito de direitos. Com isto, a descriminalização do aborto torna-se ainda mais distante da realidade das mulheres brasileiras. O projeto de lei não deixa claro a proibição do aborto em toda e qualquer circunstância, mas o seu Art. 12 afirma que “é vedado ao Estado e aos particulares causar qualquer dano ao nascituro em razão de um ato delituoso cometido por algum de seus genitores”. Este trecho possui lacunas que poderiam inviabilizar a prática do aborto mesmo em situações já previstas em lei, como no caso de atos de violência sexual.

A segunda, e talvez mais polêmica, questão está no fato de que o dispositivo atribui à criança concebida em um ato de violência sexual o direito a uma pensão alimentícia paga, em primeira instância, pelo progenitor (no caso o estuprador), obrigando a mulher violentada a manter algum contato regular com o estuprador. Caso este não seja identificado, o projeto diz que é dever do Estado garantir o auxílio a essa criança até que

ela complete 18 anos de idade. Este auxílio ficou popularmente conhecido como “bolsa-estupro”.

Todas estas tentativas de criminalizar a prática da interrupção voluntária das gestações tiveram a autoria de deputados do sexo masculino, o que demonstra a importância das mulheres feministas ocuparem espaços de tomada de decisão como as Casas Legislativas.

Por fim, pela perspectiva teórica que orientou a análise deste trabalho é plausível afirmar de maneira positiva as conferências devido a sua contribuição histórica para o Estado brasileiro e também pela sua intervenção na realidade, por meio da capacidade de que sejam debatidas e aprovadas propostas que possivelmente delongariam, ou em algumas condições nem mesmo chegariam, às instituições do Estado por outras vias.

Em relação a isso torna-se novamente importante pontuar sobre o impacto que a sub-representação política das mulheres cumpre no processo decisório, deixando à margem questões de interesse exclusivo da população feminina. Sem dúvida, debates de importância para as mulheres acabam sofrendo prejuízo em função da composição do Congresso Nacional.

Na análise das proposições legislativas que dialogavam com as diretrizes das Conferências isto fica perceptível. Foi possível identificar que, de modo recorrente, as proposições são debatidas, mas acabam sendo arquivadas e, em casos mais extremos, não há nem mesmo ocorrências de proposições relacionadas às temáticas. Foi o que pudemos identificar ter acontecido, por exemplo, com a questão da “Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta”; com a maioria das proposições referentes ao tema de “Trabalho e acesso ao crédito e à terra” e às diretrizes em relação às políticas de saúde que buscavam contemplar as especificidades das mulheres ciganas e também das mulheres de rua.

Ademais, pudemos observar também situações em que as proposições legislativas caminham em sentido contrário aos debates e deliberações das mulheres organizadas no processo das conferências. Os episódios desse tipo estão inegavelmente relacionadas aos debates que pautam os direitos sexuais e reprodutivos.

Inquestionavelmente, as conferências impactam de alguma forma o legislativo federal especialmente se preenchermos a investigação a partir da perspectiva de que o processo das conferências correspondem a um mecanismo institucional de diálogo entre Estado e sociedade civil organizada. Deste modo, é preciso compreender o Estado para

além da tradicional instância governamental-administrativa, tratando-se, na verdade, de um campo estratégico de lutas, conectado às organizações do tecido social.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil.** Texto par discussão 1739, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2016.

BIROLI, Flávia. **O debate sobre o aborto.** In. Feminismo e Política: uma introdução/ Luis Felipe Miguel, Flávia Biroli. – 1^a ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____ **O público e o privado.** In. Feminismo e Política: uma introdução/ Luis Felipe Miguel, Flávia Biroli. – 1^a ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia (uma defesa das regras do jogo).** Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Presidência da República. **Conferências Nacionais.** Brasília: 2003 Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/participacao-social/conferencias>

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Anais da Conferência -** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 164 p.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. 114 p

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Anais da 2^a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.** Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2013. 130 P.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Enfrentando a Violência contra a Mulher – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Por que a Democracia se tornou dominante e consolidada apenas no século XX?** Versão: 11 de abril de 2008. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.01.por_que_democracia_consolidada.9.04.pdf Acesso: 14 de agosto de 2016.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política.** (Equipe de trad. PUCCAMP) 2^a ed. Campinas: Papirus, 1988. [pp. 19-62]

DI GIOVANNI, Geraldo. DILEMAS DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. s/d. Disponível em: http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fDilemas_implementacao_politicas_publicas.pdf

GRAMSCI, Antônio. **Os cadernos do cárcere.** Vol. 3 e 4. Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2007

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade.** Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2011.

HIRATA, Helena & KERGOAT, Danièle. Novas configurações da Divisão Sexual do Trabalho. Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007

MARTORANO, Luciano Cavini. **Conselhos e democracia: em busca da participação e da socialização** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MASCARO, Alysson Leandro. Estado e forma política. São Paulo: Boitempo, 2013

MATOS, Ana Carla Harmatiuk & SILVA, Débora Simões da. Licença-parental e o enfrentamento da desigualdade de gênero no mercado de trabalho e âmbito familiar. Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil. Volume 5 – Jul / Set 2015

MIGUEL, Luis Felipe. **Gênero e Representação Política.** In.: Feminismo e Política: uma introdução/ Luis Felipe Miguel, Flávia Biroli. – 1^a ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

MILIBAND, Ralph. **Marx e o Estado.** In.: Citações de Karl Marx: Selected Writings in Sociology and Social Philosophy, org. por T. B. Bottomore e Maximilien Rubel. Zahar Editores, 1981.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Nicos Poulantzas, 30 anos depois.** *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2009, vol.17, n.33, pp. 221-228. ISSN 1678-9873.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Estado e sociedade civil num contexto democrático: arenas de conflitos e de constituição de direitos.** ALCEU - v.8 - n.16 - p. 185 a 204 - jan./jun. 2008

NAVES, Márcio Bilharilho. Democracia e dominação de classe burguesa. Revista Crítica Marxista. Unicamp, 1997.

NOGUEIRA, Cláudia Mazzei. A feminização no mundo do trabalho: entre a emancipação e a precarização. In: O avesso do trabalho/ Ricardo Antunes e Maria Aparecida Moraes Silva (orgs.) – 1^a ed. – São Paulo: Expressão Popular, 2004.

PAULANI, Leda Maria. **Hayek e o individualismo no discurso econômico.** *Lua Nova* [online]. 1996, n.38, pp. 97-124. ISSN 0102-6445.

POGREBINSCHI, Thamy et al. Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010.

Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/27pensando_direito_relatorio.pdf
Acesso em: 02/12/2016.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

REINACH, Sofia. Gestão transversal das políticas públicas no âmbito federal brasileiro: uma leitura inicial / Sofia Reinach — 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10667/Dissertacao%20Sofia.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 de julho de 2015.

RIOS, Roger Raupp. **Para um direito democrático da sexualidade**. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 12, n. 26, p. 71-100, jul./dez. 2006

SAES, Décio. **Cidadania e Capitalismo (uma Abordagem Teórica)**. Revista Crítica Marxista. Boitempo Editorial, 2003, n. 16, pp. 9-38.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: _____; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas públicas: coletânea**. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 21-42.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**/ (Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann). — Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto par discussão 1718, Ipea, Rio de Janeiro, 2012.

SOUTO, Kátia Maria Barreto. A Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher: uma análise de integralidade de gênero.

TEMPORÃO, José Gomes. **Direitos sexuais e reprodutivos das mulheres no Brasil: conquistas recentes e desafios prementes**. Cienc. Cult. [online]. 2012, vol.64, n.2, pp. 21-23. ISSN 0009-6725.

TEIXEIRA, A. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação. Argumentum, Vitória, v. 4, p. 152-172, 2012.

VASCONCELOS, Maria das Mercês Navarro. Livro-jogo: o trabalho cooperativo no jogo da produção social da saúde. Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz / FIOCRUZ, 2011. 124p. il.

YOUNG, Iris Marion. **Desafios ativistas à democracia deliberativa**. Rev. Bras. Ciênc. Polít. [online]. 2014, n.13, pp. 187-212. ISSN 0103-3352.

ANEXO I

PROPOSIÇÕES RELATIVAS À TEMÁTICA DAS MULHERES – CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAL (2003-2010)

Proposição	Ementa	Explicação da	Autoria	Estado	Partido	Apresentação
01 PL 1329/2003	Assegura preferência à mulher, em igualdade de condições, para nomeação em concursos públicos a que se submeterem.		André Luiz	RJ	PMDB	25/06/2003
02 PL 1459/2003	Acrescenta um parágrafo ao art. 126 do Código Penal.	Aplica pena de reclusão aos casos de abortos provocados em razão de anomalia na formação do feto ou "aborto eugênico"; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940.	Severino Cavalcanti	PE	PP	09/07/2003
03 PL 1615/2003	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, para incluir o empregado doméstico em benefícios da Previdência Social.	Inclui o empregado doméstico como beneficiário do salário-família, auxílio-acidente e remuneração integral do salário-maternidade.	Angela Guadagnin	SP	PT	05/08/2003
04 PL 1736/2003	Proíbe a realização de cirurgia plástica de transformação plástico-reconstrutiva da genitália nos casos de transexualidade, na rede de unidades integrantes do SUS.		Severino Cavalcanti	PE	PP	19/08/2003
05 PL 1962/2003	Acrescenta o inciso VIII ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990.	Inclui o tráfico de mulheres como crime hediondo.	Marinha Raupp	RO	PMDB	10/09/2003

06	PL 2099/2003	Modifica dispositivos do Código Penal, e dá outras providências.	Substitui o termo "mulher" por "alguém", nos casos de crime de estupro e de atentado violento ao pudor; agrava a pena se a vítima é ascendente, descendente ou cônjuge do agente; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940.	Edson Ezequiel	RJ	PMDB	30/09/2003
05	PL 2104/2003	Acrescenta alíneas e dá nova redação ao art. 210 da Lei nº 8.112, de 1990, alterando a licença maternidade da servidora adotante ou que obtiver guarda judicial de criança até 8 anos de idade.	Aumenta para 120 (cento e vinte) dias se a criança tem até um ano, 60 (sessenta) se tiver entre um e quatro anos e 30 (trinta) dias quando a criança tiver entre quatro e oito anos.	Tarcisio Zimmermann	RS	PT	30/09/2003
06	PL 2329/2003	Institui o cartão-amamentação.		Pastor Reinaldo	RS	PTB	21/10/2003
07	PL 2466/2003	Estabelece penalidades aos estabelecimentos que discriminem mulheres e dá outras providências.		Lúcia Braga	PB	PT	12/11/2003
08	PL 2601/2003	Acrescenta alínea h ao inciso II do artigo 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995.	Autoriza a dedução do Imposto de Renda da pessoa física das despesas com empregada doméstica.	Medeiros	SP	PL	26/11/2003
09	PL 2632/2003	Altera os arts. 121e 129 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.	Tipifica como homicídio qualificado o crime quando cometido contra parente, irmão, cônjuge, companheiro, e lesão corporal grave quando causada por abuso das relações	Senado Federal - Demóstenes Torres	GO	PFL	28/11/2003
10	PL 2726/2003	Altera a Lei nº 9.029, de 13 de abril de 1995, que proíbe a exigência de atestados de gravidez	Proíbe a discriminação por orientação sexual, doença, propositura de ação trabalhista,	Dra. Clair	PR	PT	10/12/2003

		e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências.	atividade sindical, política ou partidária, que limite o acesso ou a manutenção do emprego.			
11	PL 2845/2003	Estabelece normas para a organização e a manutenção de políticas públicas específicas de prevenção e enfrentamento ao tráfico de seres humanos, especialmente mulheres e crianças, institui o Sistema Nacional de Prevenção e Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos e dispõe sobre a regulamentação de seus aspectos civis e ...	Considera como parte integrante deste projeto o texto da "Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional" e seus Protocolos.	Nelson Pellegrino ;Orlando Fantazzini	BA;SP	PT ;PT 18/12/2003
12	PL 3122/2004	Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão a atos discriminatórios ou atentatórios contra a mulher praticados por empregador		Zelinda Novaes	BA	PFL 11/03/2004
13	PL 3133/2004	Dispõe sobre o direito da gestante ao conhecimento e a vinculação à maternidade onde receberá assistência no âmbito do Sistema Único de Saúde.	Inclui a maternidade onde será realizado o parto e onde poderá ser atendida nos casos de intercorrência pré - natal.	Luiza Erundina	SP	PSB 11/03/2004
14	PL 3447/2004	Dispensa, do pagamento de passagens de transportes interestadual, para mulheres grávidas, nas condições em que estabelece.		Carlos Nader	RJ	PFL 04/05/2004
15	PL 3465/2004	Suprime o inciso VII do art. 107 do Código Penal.	Revoga a extinção da punibilidade nos crimes de estupro, pelo casamento do	Zé Geraldo	PA	PT 05/05/2004

		agente com a vítima; altera o Decreto - Lei nº 2.848, de 1940.					
16	<u>PL 3525/2004</u>	Institui normas para o atendimento pelo Sistema Único de Saúde - SUS - nos casos que menciona e dá outras providências	Autoriza o SUS a realizar cirurgia plástica em mulheres vítimas de violência.	Ronaldo Vasconcellos	MG	PTB	12/05/2004
17	<u>PL 3744/2004</u>	Dá nova redação ao art. 128 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal.	Autoriza o aborto para a gravidez resultado de atentado violento ao pudor ou outra forma de violência.	Coronel Alves	AP	PL	08/06/2004
18	<u>PL 3750/2004</u>	Dá nova redação ao art. 123 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal.	Tipifica como crime de infanticídio a mulher ou terceiro que auxilia, induz ou instiga alguém a matar o próprio filho.	Coronel Alves	AP	PL	08/06/2004
19	<u>PL 4244/2004</u>	Institui a profissão de trabalhadores da sexualidade e dá outras providências.	Considera trabalhador da sexualidade a prostituta, prostituto, dançarino, garçom, garçonete, atriz, ator, acompanhante, massagista que trabalhem expondo o corpo, em caráter profissional, em locais ou condições de provocar apelo sexual e erótico, e o gerente de casa de prostituição.	Eduardo Valverde	RO	PT	07/10/2004
20	<u>PL 4293/2004</u>	Declara Patronesse do Feminismo Nacional a escritora Rose Marie Muraro.		Laura Carneiro	RJ	PFL	20/10/2004
21	<u>PL 4304/2004</u>	Despenaliza a interrupção voluntária da gravidez, nas condições estabelecidas neste lei e dá outras providências		Eduardo Valverde	RO	PT	21/10/2004
22	<u>PL 4360/2004</u>	Acrescenta inciso ao artigo 128 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. (Anencéfalo)	Isenta de pena o aborto praticado por médico se o feto é portador de Anencefalia,	Dr. Pinotti	SP	PFL	09/11/2004

			comprovada por laudo independente de dois médicos.				
23	PL 4403/2004	Acrescenta inciso ao art. 128 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal.	Isenta de pena a prática de "aberto terapêutico" em caso de anomalia do feto, incluindo o feto anencéfalo, que implique em impossibilidade de vida extra uterina.	Jandira Feghali; Alice Portugal; Iara Bernardi; Professora Raquel Teixeira; Maria do Rosário; Vanessa Grazziotin; Luiza Erundina; Perpétua Almeida; Juíza Denise Frossard	RJ; BA; SP; GO; RS; A M; SP; AC; RJ	PCdoB ; PCdoB ; PT ; PSDB ; PT ; PCdoB ; PSB ; PCdoB ; S.PART.	10/11/2004
24	PL 4439/2004	Revoga o inciso VIII do Artigo 107 do Código Penal - Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - revogando causa de extinção da punibilidade.	Revoga a extinção da punibilidade nos Crimes contra os Costumes, quando houver o casamento da vítima com o agressor.	Teté Bezerra	MT	PMDB	16/11/2004
25	PL 4448/2004	Dá nova redação aos arts. 71, 72 e 124 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para permitir a concessão de salário-maternidade à segurada desempregada.		Marinha Raupp	RO	PMDB	17/11/2004
26	PL 4539/2004	Institui o dia 6 de dezembro como Dia Nacional de Mobilização dos Homens pelo Fim da Violência contra as Mulheres	A ser comemorado no dia 06 (seis) de dezembro.	Iriny Lopes	ES	PT	30/11/2004
27	PL 4559/2004	Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, e dá outras providências. NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar	Propõe a instalação de Varas e Juizados Especiais da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a criação de Centro de Atendimento à Mulher e reabilitação ao acusado. Projeto de Lei Maria da Penha.	Poder Executivo			03/12/2004

		contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção de Belém do Pará; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera os Decretos-Lei nºs 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal					
28	PL 4653/2004	Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para transferir à Previdência Social o pagamento do salário-maternidade devido à segurada empregada gestante, em caso de interrupção das atividades da empresa.	Paulo Bauer	SC	PFL	15/12/2004	
29	PEC 485/2005	Dá nova redação ao art. 98 da Constituição Federal, prevendo a criação de varas especializadas nos juizados especiais para as questões relativas às mulheres.	Sandra Rosado	RN	PSB	01/12/2005	
30	PL 5058/2005	Regulamenta o art. 226, § 7º, da Constituição Federal, dispondo sobre a inviolabilidade do direito à vida, definindo a eutanásia e a interrupção voluntária da gravidez como crimes hediondos, em qualquer caso.	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 e a Lei nº 8.072, de 1990.	Osmânia Pereira	MG	PTB	13/04/2005
31	PL 5061/2005	Altera o § 2º do art. 10 da Lei nº 9.263, de 12 de janeiro de 1996, que trata do planejamento familiar, de forma a permitir a realização da laqueadura tubária nos períodos	João Batista	SP	PFL	13/04/2005	

		de parto ou aborto em caso de cesária anterior.				
32	PL 5196/2005	Introduz alteração no artigo 396 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT.	Garante a mãe, durante a jornada de trabalho, dois descansos especiais de meia hora cada um para amamentar e cuidar do próprio filho ou do filho adotado, até que este complete 6 (seis) meses de idade. Altera o Decreto-lei nº 5.452, de 1943.	Laura Carneiro	RJ	PFL
33	PL 5278/2005	Dispõe sobre a promoção, proteção e recuperação da saúde das mulheres no Climatério e dá outras providências.		Vanessa Grazziotin	AM	PCdoB
34	PL 5335/2005	Cria Programa especial de atendimento, para fins de renda e emprego, às mulheres vítimas de violência conjugal.		Carlos Nader	RJ	PL
35	PL 5364/2005	Dispõe sobre a punibilidade do aborto no caso de gravidez resultante de estupro.	Alterando o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940.	Luiz Bassuma;Angela Guadagnin	BA;SP	PT ;PT
36	PL 5473/2005	Concede em dobro os direitos e benefícios vinculados à maternidade e à paternidade no caso de gravidez gemelar.	Concede em dobro os direitos e benefícios no caso de nascimento de filhos gêmeos.	Vic Pires Franco	PA	PFL
37	PL 5566/2005	Institui normas para o atendimento pelo Sistema Único de Saúde - SUS - para mulheres vítimas de violência e dá outras providências.		Capitão Wayne	GO	PSDB
38	PL 6043/2005	Dispõe sobre ações de prevenção à gravidez precoce e de atendimento à adolescente grávida.		Carlos Nader	RJ	PL
39	PL 6205/2005	Acrescenta parágrafo único ao art. 393 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, dispondo sobre a	Garante a estabilidade desde o início da gravidez até 5 (cinco) meses após o parto.	Ann Pontes	PA	PMDB

		estabilidade provisória da empregada gestante.				
40	PL 6341/2005	Proíbe a veiculação ao ar livre cujo tema utilize o corpo de mulheres para publicização e comercialização de produtos.	Proíbe a propaganda ao ar livre com imagens de mulheres de qualquer idade, nuas, seminuas ou com roupas íntimas.	Thelma de Oliveira	MT	PSDB 07/12/2005
41	PEC 590/2006	Dá nova redação ao parágrafo 1º do art. 58 da Constituição Federal. NOVA EMENTA: Dá nova redação ao § 1º do art. 58 da Constituição Federal, para garantir a representação proporcional de cada sexo na composição das Mesas e Comissões do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado ...	Garante a representação proporcional de cada sexo na composição das Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado e de cada Comissão, assegurando, ao menos, uma vaga para cada sexo.	Luiza Erundina	SP	PSB 21/12/2006
42	PL 6569/2006	Dispõe sobre a obrigatoriedade da realização gratuita de cirurgia plástica para a correção de lesões em mulheres vítima de violência, pelo SUS (Sistema Único de Saúde).		Carlos Nader	RJ	PL 31/01/2006
43	PL 6602/2006	Altera a Lei nº 9.434, de 04 fevereiro de 1997.	Garante a toda mulher o acesso a informações sobre doação de sangue do cordão umbilical e placentário, que apresenta grande quantidade de células-tronco.	Jandira Feghali	RJ	PCdoB 08/02/2006
44	PL 6482/2006	Altera os arts. 128 e 213 do Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências.	Altera o Decreto-lei nº 1.001, de 1969 e as Leis nºs 7.960, de 1989 e a 8.072, de 1990, substituindo a palavra estupro pela expressão "assalto sexual".	Celso Russomanno	SP	PP 16/01/2006
45	PL 6569/2006	Dispõe sobre a obrigatoriedade da realização gratuita de cirurgia plástica para a correção de lesões		Carlos Nader	RJ	PL 31/01/2006

		em mulheres vítima de violência, 22 pelo SUS (Sistema Único de Saúde).					
46	PL 6655/2006	Altera o art. 58 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que "dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências".	Possibilitando a substituição do prenome de pessoa transexual.	Luciano Zica	SP	PT	21/02/2006
47	PL 6694/2006	Altera o art. 1º da Lei nº 10.449, de 9 de maio de 2002, que "dispõe sobre a comercialização de preservativos masculinos de látex de borracha".	Autoriza a comercialização de preservativo feminino, a chamada "camisinha feminina".	Socorro Gomes	PA	PCdoB	07/03/2006
48	PL 6695/2006	Acrescenta causas de aumento de pena ao Art. 133 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.	Inclui nas situações de aumento de pena o abandono de companheiro, companheira, mulher grávida ou pessoa portadora de deficiência, incapazes de defender - se.	Socorro Gomes	PA	PCdoB	07/03/2006
49	PL 6697/2006	Equipara a mulher que exerce atividade pesqueira e marisqueira artesanal em regime de economia familiar ao pescador artesanal, para efeitos previdenciários e de seguro-desemprego, e altera o Decreto-Lei nº 221, de 1967 e as Leis nºs 10.779, de 2003; 8.212, de 1991 e 8.213, de 1991.	Luci Choinacki;Adão Pretto;Selma Schons	SC;RS;PR	PT ;PT ;PT		08/03/2006
50	PL 6744/2006	Modifica dispositivos do Código Penal, e dá outras providências.	Substitui o termo "mulher" por "alguém" e inclui no mesmo artigo que tipifica o estupro, o atentado violento ao pudor; revoga o artigo 214, alterando o 213 do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940.	Robson Tuma	SP	PFL	15/03/2006
51	PL 6758/2006	Dispõe sobre a destinação de espaços preferenciais para	Rose de Freitas	ES	PMDB		16/03/2006

		mulheres e crianças nos sistemas ferroviário e metroviário.					
52	PL 6908/2006	Altera a Lei nº 662 de 1949, com redação dada pela Lei nº 10.607, de 2002, que declara feriados nacionais os dias 1º de Janeiro, 1º de Maio, 7 de Setembro, 15 de Novembro e 25 de Dezembro.	Inclui a data de 8 de março, Dia Internacional da Mulher, como Feriado Nacional.	Fernando Estima	SP	PPS	12/04/2006
53	PL 7170/2006	Acrescenta parágrafo ao art. 14 da Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, que trata da Execução Penal.	Garante à presidiária gestante a transferência para hospital 4 (quatro) semanas antes do parto.	João Herrmann Neto	SP	PDT	01/06/2006
54	PL 7234/2006	Institui o dia 18 de julho como o "Dia de Luta e Prevenção contra o Câncer de Mama".		Beto Albuquerque	RS	PSB	21/06/2006
55	PL 7376/2006	Disciplina o direito a alimentos gravídicos, a forma como ele será exercido e dá outras providências.	Garante alimentos para a mulher gestante.	Senado Federal - Rodolpho Tourinho	BA	PFL	28/07/2006
56	PL 7488/2006	Dispõe sobre a disponibilidade do número de telefone gratuito para denúncia contra violência, abuso e exploração sexual infanto-juvenil na forma que menciona e dá outras providências.	Cria serviço telefônico denominado "0800", e a seguinte frase: "Violência, abuso e exploração sexual infanto-juvenil: Denuncie Já".	Carlos Nader	RJ	PL	03/10/2006
57	PEC 10/2007	Altera o inciso I do art. 10 da Lei nº 9.263, de 12 de janeiro de 1996, que trata do planejamento familiar, de forma a permitir a esterilização a maiores de 18 anos.		Clóvis Corrêa	PE	PSB	05/02/2007
58	PEC 15/2007	Dispõe sobre o procedimento para o atendimento às vítimas de violência sexual.		Dr. Pinotti	SP	DEM	05/02/2007

59	<u>PEC 33/2007</u>	Altera o § 6º do art. 226 da Constituição Federal, para supressão do instituto da separação judicial.	Estabelece que o casamento civil será dissolvido pelo divórcio consensual ou litigioso. Altera a Constituição Federal de 1988.	Sérgio Barradas Carneiro	BA	PT	10/04/2007
60	<u>PL 42/2007</u>	Altera o art. 33 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e disciplina a oferta de educação sexual nas escolas de educação básica.		Lincoln Portela	MG	PR	06/02/2007
61	<u>PEC 88/2007</u>	Acrescenta o artigo 25-A, no Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, versando sobre instalação de creches e berçários em unidades da polícia militar e dos corpos de bombeiros militares e o pagamento de auxílio-creche.		Neilton Mulim	RJ	PR	08/02/2007
62	<u>PEC 107/2007</u>	Altera o parágrafo 7º do art. 201 da Constituição Federal.	Reduz a idade para aposentadoria do pescador artesanal, fixando em 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se homem, e 50 (cinquenta) anos, se mulher.	Flávio Bezerra	CE	PMDB	28/06/2007
63	<u>PEC 114/2007</u>	Dá nova redação ao inciso XIX do art. 7º da Constituição.	Garante ao pai de família estabilidade no emprego, desde a confirmação da gravidez da mulher até 4 (quatro) meses após o parto, quando ele é a única fonte de renda familiar. Altera a Constituição	Arnaldo Vianna	RJ	PDT	10/07/2007
64	<u>PEC 123/2007</u>	Institui normas para o atendimento pelo Sistema Único de Saúde - SUS - para mulheres vítimas de violência e dá outras providências. Explicação: Autoriza a cirurgia plástica gratuita.		Neilton Mulim	RJ	PR	13/02/2007

65	PEC 164/2007	Dispõe sobre a imunização de mulheres na faixa etária de 9 a 26 anos com a vacina contra o papilomavírus humano (HPV), na rede pública do Sistema Único de Saúde de todos os estados e municípios brasileiros.	Vanessa Grazziotin	AM	PCdoB	14/02/2007	
66	PEC 196/2007	Acrescenta inciso ao art. 37 da Constituição Federal, para reservar cargos e funções para mulheres.	Reserva 30% (trinta por cento), ao menos, das funções de confiança e dos cargos em comissão para as mulheres, na Administração Pública.	Gorete Pereira	CE	PR	05/12/2007
67	PEC 205/2007	Fixa reserva de vaga na representação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para mulheres e dá outras providências.		Luiz Carlos Hauly	PR	PSDB	12/12/2007
68	PL 367/2007	Altera os itens primeiro e segundo do art. 52 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para o fim de permitir à mulher, em igualdade de condições, proceder ao registro de nascimento do filho.		Fernando Coruja	SC	PPS	26/04/2007
69	PL 404/2007	Acrescenta § 3º ao art. 389 da Consolidação das Leis do Trabalho para dispor sobre a realização de serviços voluntários pelas mães empregadas, nas creches ou locais apropriados para guarda dos filhos, no período de amamentação, mantidos pelas empresas. Explicação: Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1943.		Íris de Araújo	GO	PMDB	02/05/2007
70	PL 447/2007	Altera o art. 123 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente		Léo Vivas	RJ	PRB	08/05/2000

		Explicação: Determina que apenas mulheres trabalhem em estabelecimentos de internação de adolescentes do sexo feminino, abrindo exceções por no máximo 6 meses, no caso de justificativa fundamentada da Diretora.					
71	PL 505/2007	Altera dispositivo do Código Civil para inserir a mediação familiar como recomendação na regulação dos efeitos da separação e divórcio.	Altera a Lei nº 10.406, de 2002.	Sérgio Barradas Carneiro	BA	PT	20/03/2007
72	PL 506/2007	Altera e revoga dispositivos do Código Civil, relativos à filiação.	Cabe exclusivamente ao marido o direito de impugnar a paternidade dos filhos nascidos de sua mulher, que não se desconstituirá caso exista a posse de estado de filiação; altera a Lei nº 10.406, de	Sérgio Barradas Carneiro	BA	PT	20/03/2007
73	PL 582/2007	Dispõe sobre a obrigatoriedade da cirurgia plástica reparadora da mama por planos e seguros privados de assistência à saúde nos casos de mutilação decorrentes de tratamento de câncer.		Alice Portugal	BA	PCdoB	27/03/2007
74	PL 587/2007	Altera a Lei nº 9.434, de 04 fevereiro de 1997.	Garante informação às mulheres sobre a importância da doação voluntária de sangue do cordão umbilical e da placenta.	Alice Portugal	BA	PCdoB	27/03/2007
75	PL 660/2007	Acrescenta inciso ao art. 128 do Decreto-Lei nº 2848, de 07 de dezembro de 1940 - Código Penal.	Isenta de pena a prática de "aborto terapêutico" em caso de grave e incurável anomalia do feto, incluindo o anencéfalo, que implique na impossibilidade de vida extra uterina.	Cida Diogo	RJ	PT	04/04/2007

76	PL 791/2007	Acrescenta parágrafos ao art. 18 do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 - Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro.	Autoriza as autoridades consulares celebrarem a separação consensual e o divórcio consensual	Walter Ihoshi	SP	PFL	19/04/2007
77	PL 831/2007	Dispõe sobre a exigência para que hospitais municipais, estaduais e federais, implantem um programa de orientação à gestante sobre os efeitos e métodos utilizados no aborto, quando este for autorizado legalmente.		Odair Cunha	MG	PT	25/04/2007
78	PL 925/2007	Tipifica como crime hediondo a submissão de criança ou adolescente à prostituição ou à exploração sexual.	Altera a Lei nº 8.072, de 1990.	Uldurico Pinto	BA	PMN	02/05/2007
79	PL 978/2007	Altera o art. 123 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente	Determina que apenas mulheres trabalhem em estabelecimentos de internação de adolescentes do sexo feminino, abrindo exceções por no máximo 6 meses, no caso de justificativa fundamentada da Diretora.	Léo Vivas	RJ	PRB	08/05/2007
80	PL 1098/2007	Estabelece incentivo fiscal às empresas que contratarem empregadas mulheres chefes de família e dá outras providências.		Antonio José Medeiros	PI	PT	16/07/2007
81	PL 1373/2007	Altera dispositivo da Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003, que "dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências". Explicação: Reduz para sessenta anos o limite de idade para a mulher idosa fazer jus ao benefício		Cleber Verde	MA	PRB	29/08/2007

		de prestação continuada (salário mínimo).			
82	PL 1663/2007	Cria o Programa Nacional de Inclusão ao Mercado de Trabalho, para mulheres beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.	Solange Almeida	RJ	PMDB
83	PL 1696/2007	Fixa reserva de cargos públicos para mulheres e dá outras providências.	Luiz Carlos Hauly	PR	PSDB
84	PL 1742/2007	Modifica o art. 126 do Código Penal. Explicação: Tipifica como crime a conduta de auxiliar ou fornecer instrumentos ou fármacos para a prática do aborto. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940.	Dr. Talmir	SP	PV
85	PL 1782/2007	Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências. Explicação: Reduz o limite de idade do jovem atendido pelo Pronasci para 24 (vinte e quatro anos). Institui os Projetos: Reservista-Cidadão, Proteção de Jovens e Adolescentes em Território Vulnerável (PROTEJO), Mulheres da Paz e Comunicação Cidadã Preventiva, concedendo auxílio financeiro aos participantes. PAC da Segurança.	Poder Executivo		30/10/2007
86	PL 1879/2007	Dispõe sobre a Seguridade Social, cirurgias reparadoras e direitos trabalhistas às vítimas de escalpelamento nos acidentes com 87eixos dos motores de	Assistência à mulher escalpelada.	Sebastião Bala Rocha	AP

		embarcações em todo Território Nacional.				
87	PL 1902/2007	Altera os arts. 124, 125 e 126 do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940). Explicação: Aumenta a pena de detenção para a gestante que realizar ou consentir o aborto, a pena de reclusão para o aborto realizado por terceiros e tipifica o crime de induzir, instigar ou auxiliar mulher grávida a abortar.	Marcelo Serafim	AM	PSB	14/11/2007
88	PL 1950/2007 => MSC 617/2007	Estabelece a prioridade de atendimento no serviço de assistência psicológica e social e a preferência no atendimento de cirurgia plástica reparadora, pelo Sistema Único de Saúde - SUS, para mulher vítima de agressão, da qual resulte dano a sua integridade física e estética.	Ana Arraes	PE	PSB	27/11/2007
89	PL 2035/2007	Determina notificação compulsória de violência contra mulher atendida nos serviços de urgência e emergência.	Jurandy Loureiro	ES	PSC	06/12/2007
90	PL 2154/2007	Dispõe sobre a criação de código de acesso telefônico para recebimento de denúncias de abortos clandestinos.	Dr Talmir	SP	PV	03/10/2007
91	PL 2194/2007	Cria o Programa Nacional de Inclusão ao Mercado de Trabalho, para mulheres beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.	Solange Almeida	RJ	PMDB	09/10/2007
92	PL 2107/2007	Dispõe sobre a criação da Semana Nacional de Combate à Violência	Chico Lopes	CE	PCdoB	18/12/2007

		Contra a Mulher e dá outras providências.				
93	PL 2293/2007	Torna obrigatória a participação de, no mínimo, 30% (trinta por cento) de mulheres na composição de entidades de representação civil.	Renato Molling	RS	PP	4/02/2008
94	PL 2373/2007	Modifica o art. 126 do Código Penal. Explicação: Tipifica como crime a conduta de auxiliar ou fornecer instrumentos ou fármacos para a prática do aborto. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940.	Dr. Talmir	SP	PV	23/10/2007
95	PL 2227/2007	Fixa reserva de cargos públicos para mulheres e dá outras providências.	Luiz Carlos Hauly	PR	PSDB	17/10/2007
96	PL 2413/2007	Dispõe sobre a difusão por órgãos públicos dos direitos fundamentais e dos direitos humanos, especialmente os que tratam de mulheres, crianças e adolescentes. Explicação: Divulgação dos direitos previstos na Constituição Federal; no Estatuto da Criança e do Adolescente; na Convenção Americana sobre Direitos Humanos; nos Pactos Internacionais dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher; na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher; na	Senado Federal - Patrícia Saboya Gomes	CE	PDT	05/03/2008

		Convenção sobre os Direitos das Crianças e nos seus Protocolos Adicionais.				
97	PL 2431/2007	Dispõe sobre a inclusão, nos currículos escolares, de conteúdos e práticas que contribuam para o combate da violência doméstica contra a mulher, ampliando a efetividade da Lei Maria da Penha, Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, notadamente no tocante à implementação dos incisos V, VIII e IX de seu art. 8º.	Maria do Rosário	RS	PT	13/11/2007
98	PL 2519/2007	Altera a Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, que define os crimes de tortura. Explicação: Define como crime de tortura o constrangimento com violência, em razão de discriminação de gênero, violência contra a mulher, agravando a pena quando o crime é cometido em decorrência de relações de parentesco, casamento ou união estável.	Sandes Júnior	GO	PP	18/03/2008
99	PL 2556/2007	Dispõe sobre o atendimento especial às mulheres em situação de violência, em toda a rede de prestação de serviços de saúde pública ou privada e dá outras providências.	Takayama	PR	PSC	26/03/2008
100	PL 2582/2007	Dispõe sobre a amamentação dos filhos de mulheres presidiárias, do nascimento até o 6º mês de vida. Explicação: Altera a Lei nº 7.210, de 1984.	Takayama	PR	PSC	26/03/2008

101	PL 2608/2007	Acrescenta parágrafo ao art. 14 da Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984, que trata da Execução Penal.	Estabelece a transferência da gestante presa à unidade hospitalar para atendimento médico, 4 (quatro) semanas antes do parto, e assegura cela especial para a mãe e o recém-nascido até que este complete 6 (seis) meses.	Pepe Vargas	RS	PT	12/12/2007
102	PL 2612/2007	Dispõe sobre a reserva de recursos públicos, destinados à habitação, em benefício da mulher trabalhadora e dá outras providências.		Cida Diogo	RJ	PT	01/04/2008
103	PL 2639/2007	Acrescenta § 3º ao art. 14 e dá nova redação ao caput do art. 80, ao inciso III do art. 81 e ao art. 89, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, para dotar as penitenciárias femininas de creches e seção para gestantes e parturientes.		Angela Portela	RR	PT	18/12/2007
104	PL 2655/2007	Dispõe sobre a elaboração do atestado de óbito de mulher gestante. Explicação: Altera a Lei nº 6.015, de 1973.		Takayama	PR	PSC	08/04/2008
105	PL 2676/2007	Obriga a impressão de advertência nas embalagens de produtos comercializados para a detecção de gravidez. Explicação: Obriga a impressão das seguintes expressões: "aberto é crime; aborto traz risco de morte à mãe; a pena de aborto provocado é de 1 a 3 anos de detenção".		Miguel Martini	MG	PHS	08/04/2008
106	PL 2247/2008	Cria mecanismos para coibir o abandono materno e dispõe sobre		Eduardo Valverde	RO	PT	11/02/2008

		o instituto do parto anônimo e dá outras providências. Explicação: Institui o parto anônimo, como forma de prevenir o abandono de recém-nascidos.			
107	PEC 235/2008	Modifica a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Explicação: Torna obrigatória a inclusão de conteúdo sobre Direitos da Mulher no ensino médio.	Alice Portugal	BA	PCdoB 27/02/2007
108	PL 3207/2007	Acresce os incisos VIII, IX e X ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Explicação: Inclui o induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio (eutanásia) e o aborto provocado nos crimes considerados hediondos.	Miguel Martini	MG	PHS 08/04/2008
109	PEC304/2008	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que "Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências". Explicação: Aumenta a pena de detenção de 6 (seis) meses a 3 (três) anos se a ofensa for cometida contra mulher.	Solange Amaral	RJ	PFL 06/03/2007
110	PEC312/2008	Acrescenta o § 12 ao art. 129 e o § 2º ao art.147 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Explicação: Aumenta a pena para os crimes de	Onyx Lorenzoni	RS	PFL 06/03/2007

		ameaça e de lesão corporal em que a vítima é mulher.			
111	PEC313/2008	<p>Altera a Lei n.º 9.263, de 12 de janeiro de 1996, que regula o § 7º do art. 226 da Constituição Federal, que trata do planejamento familiar, estabelece penalidades e dá outras providências.</p> <p>Explicação: Estabelece a oferta de pelo menos três métodos de contraceção reversíveis, um método irreversível para homem e um para mulher. Possibilita a esterilização voluntária a partir dos 23 (vinte e três) anos.</p>	Maurício Trindade	BA	PR 06/03/2007
112	PL 2795/2008	<p>Altera o inciso I do art. 10 da Lei nº 9.263, de 12 de janeiro de 1996, e dá outras providências.</p> <p>Explicação: Reduz para 18 (dezoito) anos o limite mínimo de idade para autorização de esterilização voluntária de homens e mulheres e o número de filho vivo; ampliando o acesso ao planejamento familiar e à esterilização responsável.</p>	Neucimar Fraga	ES	PR 24/04/2008
113	PL 2857/2008	<p>Estabelece prioridade de tramitação para os processos que menciona. Explicação: Concede prioridade de tramitação para os processos relativos aos crimes de estupro, atentado violento ao pudor, violência doméstica e familiar. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 e a Lei nº 11.340, de 2006.</p>	Dr Talmir	SP	PV 13/05/2008

114	<u>PL 2892/2008</u>	Estabelece prioridade de tramitação para os processos que menciona. Explicação: Concede prioridade de tramitação para os processos relativos aos crimes de estupro, atentado violento ao pudor, violência doméstica e familiar. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 e a Lei nº 11.340, de 2006.	José Linhares	CE	PP	15/05/2008
115	<u>PL 3003/2008</u>	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para destinar o pagamento dos benefícios à mulher responsável pela unidade familiar.	Antonio Carlos Mendes Thame	SP	PSDB	10/06/2008
116	<u>PL 3079/2008</u>	Dispõe sobre a redução da jornada de trabalho de mulheres que tiverem, sob a guarda, filhos legítimos ou adotados, de até doze anos de idade, na forma que especifica.	Juvenil	MG	PRTB	24/06/2008
117	<u>PL 3138/2008</u>	Dispõe sobre a criação dos Comitês de Investigação e Prevenção a Mortalidade Materna nos municípios das Unidades da Federação e dá outras providências.	Cida Diogo	RJ	PT	01/04/2008
118						

119	<u>PL 3181/2008</u>	Altera o inciso II do art. 35 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, incluindo na situação jurídica de dependente, para fins tributários, o companheiro homossexual do contribuinte e a companheira homossexual da contribuinte do Imposto de Renda de Pessoa Física e dá outras providências.	Maurício Rands	PE	PT	09/07/2008
120	<u>PL 3220/2008</u>	Regula o direito ao parto anônimo e dá outras providências.	Sérgio Barradas Carneiro	PT	BA	09/04/2008
121	<u>PL 3252/2008</u>	Acrescenta parágrafo ao Art. 391 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para assegurar à mulher sob estabilidade provisória a continuidade do benefício em caso de falecimento do filho.	Carlos Bezerra	MT	PMDB	05/08/2008
122	<u>PL 3370/2008</u>	Dispõe sobre os horários de funcionamento das delegacias de Polícia especializadas em atendimento à mulher. Explicação: Deverá oferecer atendimento ao público durante as vinte e quatro horas do dia, sete dias por semana.	Sueli Vidigal	ES	PDT	20/08/2008
123	<u>PL 3428/2008</u>	Dispõe sobre a criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, destinados à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.	Poder Executivo	-	-	29/08/2008
124	<u>PL 3669/2008</u>	Altera o art. 89 da Lei nº 7.210, de 1984 - Lei de Execução penal - e os arts. 33 e 45 da Lei nº 8.069, de	Legislação Participativa			

		12551990 - Estatuto da Criança e do Adolescente. Explicação: Torna obrigatória a construção de creches ou locais apropriados para a amamentação e gestação nos presídios femininos. Esclarece que aquele que cuida do menor enquanto sua mãe está presa detém apenas a guarda da criança e não a efetiva tutela.	Pompeo de Mattos	RS	PDT	03/07/2008
125	PL 3673/2008	Altera o art. 124 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Explicação: Reduz a pena de detenção para um a dois anos no caso de crime de aborto.				
126	PL 3705/2008	Altera a Lei nº 9.434, de 04 de fevereiro de 1997. Explicação: Garante a toda mulher o acesso a informações sobre doação de sangue do cordão umbilical e placentário, que apresenta grande quantidade de células-tronco.	Sandes Júnior	GO	PP	05/11/2008
127	PL 4119/2008	Altera a redação do art. 22 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, para disciplinar a concessão do auxílio natalidade. Explicação: Estabelece que o auxílio-natalidade é assegurado à gestante desempregada e pertencente à família com renda mensal per capita inferior ou igual a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, sendo-lhe devido imediatamente após o parto e no	Homero Pereira	MT	PR	11/02/2009

		valor de um salário mínimo, por período de cento e vinte dias.			
128	PL 4246/2008	Dispõe sobre a proibição de cirurgias meramente estéticas em gestantes e dá outras providências. Explicação: Válido para o prazo de 6 (seis) meses após o parto. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940.	Capitão Assumção	ES	PSB 04/03/2009
129	PL 4275/2008	Dispõe sobre a assistência para a mulher vítima de estupro que vier a optar por realizar aborto legal. Explicação: Concede bolsa-auxílio à mulher que engravidar em decorrência de estupro e optar por realizar aborto legal ou que sofrer aborto espontâneo.	Flávio Bezerra	CE	PMDB 18/02/2009
130	PL 4291/2008	Acrescenta parágrafo ao art. 14 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que trata da Execução Penal. Explicação: Garante à presidiária gestante a transferência para hospital 4 (quatro) semanas antes do parto.	João Herrmann	SP	PDT 10/03/2009
131	PL 4326/2008	Cria mecanismos para coibir e prevenir a discriminação contra a mulher, garantindo as mesmas oportunidades de acesso e vencimentos, nos termos dos arts. 1º, inciso III, 3º, I e IV, bem como arts. 4º, incisos II e IX e 5º, inciso I, da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para	Valtenir Pereira	MT	PSB 12/03/2009

		Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; e dá outras providências. Explicação: Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, tipificando o crime de discriminação de gênero contra a mulher, com pena de detenção e multa. Projeto chamado de "Lei da Igualdade".			
132	PL 4383/2008	Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil. Explicação: Aplica à união estável de pessoas do mesmo sexo os dispositivos do Código Civil referentes a união estável entre homem e mulher, com exceção do artigo que trata sobre a conversão em casamento.	José Genoíno	SP	PT
133	PEC 344/2009	Acrescenta o § 9º-A ao art. 129 e o § 2º ao art.147 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. Explicação. Aumenta a pena para os crimes de ameaça e de lesão corporal em que a vítima é mulher.	Solange Amaral	RJ	PFL
134	PEC 373/2009	Altera a Lei nº 8.213, de 1991, que dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência social e dá outras providências e a Lei nº 8.212, de 1991, que dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio e dá outras providências. Explicação: Caracteriza como atividade do	Flávio Bezerra	CE	PMDB

		pescador artesanal todos os processos de exploração, conservação, processamento, transporte, comercialização, coleta, beneficiamento, confecção, conservação e reparos na embarcação, conservação e reparos dos petrechos da atividade pesqueira, a fim de incluir a mulher do pescador como segurado obrigatório da Previdência Social.			
135	PEC 384/2009	Dispõe sobre a garantia do diagnóstico precoce do câncer de mama e do serviço radiológico do tipo mamográfico nas cidades polo. Explicação: Garante a realização de mamografia pelo SUS.	Dr. Basegio	RS	PDT 13/03/2007
136	PEC 390/2009	Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 - Código Penal, e dá outras providências. Explicação: Tipifica como homicídio qualificado o crime contra a mulher na condição de esposa ou companheira.	Nilmar Ruiz	TO	PFL 13/03/2007
137	PL 4744/2009	Denomina Hospital Núbia Brasileiro o Hospital da Mulher de Fortaleza, localizado em Fortaleza, Estado do Ceará.	Gorete Pereira	CE	PR 26/05/2009
138	PL 4766/2009	Altera o art. 16 da Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer que a ação penal nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher é pública e incondicionada.	Dalva Figueiredo	AP	PT 27/05/2009

139	PL 4840/2009	Inclui, no calendário das efemérides nacionais, o dia 25 de julho como Dia da Mulher Negra Latino-americana e Caribenha.	Fátima Peláez	AP	PMDB	04/06/2009
140	PL 5694/2009	Dispõe sobre a imunização de mulheres com a vacina contra o papilomavírus humano (HPV), na rede pública do Sistema Único de Saúde de todos os estados e municípios brasileiros, nas condições especificadas, e dá outras providências.	Capitão Assumção	ES	PSB	05/08/2009
141	PL 5170/2009	Institui o dia 08 de março, Dia Internacional da Mulher, feriado nacional.	Marcos Antonio	PE	PRB	05/08/2009
142	PL 5215/2009	Dispõe sobre a criação do "Dia Nacional de Tereza de Benguela e da Mulher Negra".	Senado Federal - Serys Slhessarenko	MT	PT	10/08/2009
143	PL 5285/2009	Acrescenta artigo à CLT para estabelecer cota na contratação de mulheres pelas empresas. Explicação: Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1943 - Consolidação das Leis Trabalhistas, CLT.	Solange Almeida	RJ	PMDB	18/08/2009
144	PL 5470/2009	Estabelece a obrigatoriedade da existência de ala reservada a mulheres nas cadeias públicas. Explicação: Altera a Lei nº 7.210, de 1984.	Carlos Bezerra		MT	
145	PL 5493/2009	Acrescenta § 6º ao art. 2º da Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, para ampliar a quantidade de parcelas do seguro-desemprego paga à mulher arrimo de família.	Vicentinho		SP	
146	PL 5507/2009	Acrescenta § 6º ao art. 2º da Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, Comissão Especial destinada ao exame e a avaliação da Crise	-	-	-	

		para ampliar a quantidade de parcelas do seguro-desemprego paga à mulher arrimo de família.	Econômico-Financeira e, ao final, formular propostas ao Poder Executivo e ao País, especificamente no que diz respeito à repercussão nos Serviços e Emprego.		
147	PL 5809/2009	Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, e dá outras providências. Explicação: Reduz para 24 (vinte e quatro) horas o prazo para que a autoridade policial envie o pedido da mulher ofendida ao juiz, para a concessão de medidas protetivas de urgência, e igual prazo para que o juiz tome as providências cabíveis.	Capitão Assumção	PSB	ES
148	PL 5978/2009	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, para incluir as pessoas em situação de ameaça ou violação de direitos como beneficiárias do Programa. Explicação: Destina o Bolsa Família no valor de R\$ 60,00 (sessenta reais) a famílias que tenham em sua composição mulheres vítimas de violência, adolescentes em uso de drogas e bebidas e crianças e adolescentes vítimas de abuso ou exploração sexual.	Aline Corrêa	PP	SP
149	PL 6101/2009	Proíbe a prática de atos discriminatórios ou atentatórios contra a mulher, para efeitos de	Iris de Araújo	PMDB	GO

		admissão ou permanência no emprego, e dá outras providências			
150	PL 6132/2009	Cria a Política de Saúde da Mulher Detenta.	Edmar Moreira	PR	MG
151	PL 6204/2009	Proíbe a exigência da realização do teste de gravidez e a apresentação de atestado de laqueadura, como condição de acesso de mulheres a postos de trabalho nas empresas e dá outras providências.	Edmar Moreira	PR	MG
152	PEC 506/2010	Altera e revoga dispositivos do Código Civil, relativos à filiação. Explicação: Cabe exclusivamente ao marido o direito de impugnar a paternidade dos filhos nascidos de sua mulher, que não se desconstituirá caso exista a posse de estado de filiação; altera a Lei nº 10.406, de 2002.	Sérgio Barradas Carneiro	BA	
153	PEC 507/2010	Altera e revoga dispositivos do Código Civil, que dispõem sobre a culpa+C3802:H3802 e seus efeitos na separação dos cônjuges e dá outras providências correlatas. Explicação: Estabelece critérios para a separação judicial; autoriza a ação independentemente do período de casamento; revoga os dispositivos que versam sobre o regime de bens dos idosos e os motivos para a separação judicial; altera a Lei nº 10.406, de 2002.	Sérgio Barradas Carneiro	BA	