UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Instituto de Ciência Política – IPOL

Graduação em Ciência Política

A REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS SOBRE NOVAS ÁREAS TEMÁTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Um estudo sobre as conferências de juventude
e de políticas para as mulheres

Discente: Fernanda Costa Gomes Marangoni

Orientadora: Professora Rebecca Neaera Abers

Brasília, 2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Instituto de Ciência Política – IPOL

Graduação em Ciência Política

A REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS SOBRE NOVAS ÁREAS TEMÁTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Um estudo sobre as conferências de juventude
e de políticas para as mulheres

Discente: Fernanda Costa Gomes Marangoni

Orientadora: Professora Rebecca Neaera Abers

Monografia apresentada em conclusão de curso de graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Brasília, 2014

MARANGONI, Fernanda.
A realização de conferências nacionais sobre novas áreas temáticas de políticas públicas: um estudo sobre as conferências nacionais de juventude e de políticas para as mulheres / Fernanda Marangoni – Brasília, 2014.

Monografia (graduação) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2014.
Orientadora: Rebecca Neaera Abers.

1. Participação social. 2. Conferências nacionais. 3. Juventude. 4. Políticas para as mulheres.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Instituto de Ciência Política – IPOL

Graduação em Ciência Política

Monografia apresentada em conclusão de curso de graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

A REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS SOBRE NOVAS ÁREAS TEMÁTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Um estudo sobre as conferências de juventude e de políticas para as mulheres

Fernanda Marangoni

Aprovada por:

Professora Rebecca Neaera Abbers

Professora Debora Cristina Rezende de Almeida

AGRADECIMENTOS

Agradeço a toda a minha família, especialmente à minha mãe, Lenise, pelas oportunidades que me proporcionou, pelo investimento em meus estudos e pelos valores que me foram ensinados, que contribuem para a minha formação como pessoa e cidadã.

Sou grata também à minha avó, Edemyr, por me ensinar o valor do ensino e da educação. Gratidão a Flávia, Romulo, Luiz, Renato, tios, tias, primos, primas e agregados pela convivência, pela paciência, pela compreensão e pelos conselhos.

Sou grata ao Marcos pela companhia incansável, pelo estímulo e pelo apoio sempre compreensivo.

Agradeço aos amigos que me acompanharam nessa trajetória acadêmica, pela convivência e apoio nos últimos anos. Bruna, Patrícia, Luíza, Pedro, Caroline, Caio, Andressa e todos os outros amigos que adquiri durante essa graduação: muito obrigada.

Agradeço à Universidade de Brasília, aos seus professores e funcionários, que contribuíram para a minha formação acadêmica e instigaram em mim o interesse pela política, pela cidadania e pelo desenvolvimento de um país igualitário. Um agradecimento sincero ao Clóvis, por todas as contribuições que fez ao meu estudo.

À Professora Rebecca, meu agradecimento especial pela preciosa e precisa orientação. Toda a bagagem teórica que carrega foi muito valorosa ao meu trabalho. Os conselhos, críticas, sugestões e questionamentos expandiram os horizontes desse estudo, além de serem imprescindíveis para o meu desenvolvimento acadêmico e amadurecimento intelectual.

À Débora Almeida, agradeço pela disposição em avaliar o meu trabalho. Aos entrevistados e às entrevistadas, agradeço pelo tempo que dedicaram para contribuir com esse estudo.

A toda a equipe da Secretaria-Geral, agradeço pela convivência e pelo apoio. Foi uma experiência extremamente valiosa, que me fez acreditar na importância da democracia, da participação e da inclusão social para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Um agradecimento especial à Fernanda, por acreditar no meu potencial e confiar na minha capacidade de conciliar trabalho e estudos.

Agradeço também aos amigos que a vida me deu, que têm me acompanhado, de perto ou de longe, ao longo dos anos.

Agradeço a todos que, de alguma maneira, contribuíram para a concretização deste trabalho.

RESUMO

O presente estudo dedica-se a compreender como os desafios da pouca institucionalização de novas áreas temáticas de políticas públicas se manifestam na realização de experiências participativas nacionais. Para tanto, são analisados os casos das conferências nacionais de juventude e de políticas para as mulheres realizadas entre 2004 e 2011. Para os fins desta análise, entende-se como institucionalização a existência de organismos institucionais específicos no âmbito dos estados e municípios. O argumento central é que a pouca existência dessas estruturas institucionais nos governos locais dificulta a articulação interfederativa para a realização das etapas preparatórias das conferências. Nesse sentido, torna necessário compreender como as comissões organizadoras das conferências identificaram esses desafios e como buscaram superá-los através da escolha metodológica dos processos.

Palavras-chave: Participação social, conferências nacionais, políticas para a juventude, políticas para as mulheres

ABSTRACT

This study is dedicated to understand how the challenges of low institutionalization of new areas of public policies obstructs the development of national participatory experiences. Therefore, between 2004 and 2011, national conferences about youth and women policies are analyzed. For the purposes of this analysis, institutionalization is understood as the existence of specific institutional bodies within the states and municipalities. The central argument is that the absence of these bodies in local governments obstructs articulation between local and federal governments to the implementation of the preparatory steps of the conferences. In this way, it is necessary to understand how the organization committees of the conferences identify these challenges and overcome them by choosing a specific methodology.

Keywords: Citizen participation, national conferences, youth policies, women policies

SUMÁRIO

Agradecimentos....6
Resumo....8
Abstract....8
Sumário....9
Introdução....11
Embasamento Teórico....15
Metodologia....19
A realização de Conferências Nacionais sobre novas áreas temáticas de Políticas Públicas....22
As Conferências de Juventude....23
Contextualização....23
Diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Juventude: documentos, relatórios e atos normativos....25
A 1ª Conferência Nacional de Juventude....27
Diretrizes da 2ª Conferência Nacional de Juventude: documentos, relatórios e atos normativos....30
A 2ª Conferência Nacional de Juventude....31
Análise das Conferências de Juventude: avanços e desafios....33
As Conferências de Políticas para as Mulheres....41
Contextualização....41
Diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: documentos, relatórios e atos normativos....44
A 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres....46
Diretrizes da 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: documentos, relatórios e atos normativos....47
A 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres....48
Diretrizes da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: documentos, relatórios e atos normativos....50
A 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres....51
Análise das Conferências de Políticas para as Mulheres: avanços e desafios....52
Conclusão....61
Anexo I....65
Roteiro de entrevistas....65
Referências Bibliográficas....66

INTRODUÇÃO

As conferências nacionais são instâncias de participação social para debate, formulação, deliberação e avaliação sobre temas específicos e de interesse público. A literatura acerca dessas instâncias, ao identificar seus elementos caracterizadores, entende que são processos de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, convocados pelo Poder Executivo e que contam com etapas preparatórias e interconectadas (territoriais, municipais, regionais e estaduais, sendo a etapa nacional o momento final), reforçando sua característica processual e a articulação entre os entes federativos. Nas etapas preparatórias, são formuladas as propostas que serão encaminhadas às etapas posteriores. Nesses momentos, também são eleitos os representantes do governo e da sociedade que conduzirão o debate nas fases seguintes do processo (SOUZA *et al*, 2013c: 25).

No contexto de ampliação da democracia e da participação social, as conferências representam processos de interação e articulação federativa, que passam a ser utilizadas para ampliar a escala participativa para o âmbito nacional. Cabe ressaltar que as conferências foram instituídas por lei em 1937, e as primeiras conferências nacionais[1], realizadas em 1941, tinham um escopo diferenciado – tinham como objetivo a articulação de iniciativas de saúde e educação, aumentando a capacidade de execução das ações governamentais e definindo as competências da União, dos estados e dos municípios.

O escopo das conferências nacionais ganha outro sentido no cenário de redemocratização que se instala na década de 1980, no qual o discurso da ampliação da democracia e da participação social ganha espaço no contexto político. Esse instrumento passa a servir às práticas participativas e democráticas, assumindo um caráter mobilizatório político. Os processos conferenciais passam a ter como objetivo, além da ampliação da capilaridade das ações governamentais, o aumento da escala de participação e mobilização dos atores sociais e do diálogo com a sociedade.

Desde o início da redemocratização do Brasil, formas e experiências participativas ampliaram-se e desenvolveram-se situadas no âmbito local,

[1] 1ª Conferência Nacional de Educação, realizada em 3 de novembro de 1941, e 1ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 10 de novembro de 1941.

principalmente em níveis inframunicipais e municipais. A partir de 2003, observa-se também a expansão das instâncias participativas para o nível nacional, sendo as conferências nacionais importantes exemplos dessa trajetória. Na última década, observa-se uma ampliação e intensificação desses processos, que passam a envolver mais atores e mais áreas de políticas públicas. Entre 2003 e 2014, foram realizadas 104 conferências nacionais[2], mais de 70% de todas as conferências realizadas no país, o que evidencia o caráter nacionalizador dessa instância participativa.

Nesse sentido, as conferências nacionais têm se mostrado importante instrumento democratizante quando se observam os impactos das resoluções de processos conferenciais em todo o sistema político, nas três esferas de governo e nos três níveis federativos. As conferências ampliam a participação social, o diálogo e a relação entre governo e sociedade na elaboração de agendas de políticas públicas, estabelecendo novas arenas para discussão de questões relativas aos direitos de grupos sociais e estimulando o desenvolvimento de ações coordenadas entre os diferentes membros da federação (AVRITZER, SOUZA, 2013: 9).

O aumento gradativo de instâncias participativas desde a redemocratização de 1988 evidencia também a inclusão de novos atores no cenário político, que historicamente estiveram à margem das decisões governamentais. Nesse contexto, as conferências nacionais passam a ser uma das referências mais importantes desses processos, que estendem a escala da discussão sobre políticas públicas a um espectro maior da sociedade.

Ao passo que, em algumas áreas de políticas públicas, a participação social já estava institucionalizada desde a década de 1980 (como é o caso da saúde, segurança alimentar, direitos da criança e do adolescente), é apenas a partir de 2003 que algumas outras áreas conquistam espaço nesse processo. A amplitude das conferências passa a alcançar áreas de políticas sociais de grupos minoritários, como mulheres, igualdade racial, pessoas com deficiência, idosos, entre outras, aumentando a participação na elaboração de políticas públicas para novos públicos (AVRITZER, SOUZA. 2013: 9).

[2] Até outubro de 2014, haviam sido realizadas 99 conferências nacionais, com mais 5 previstas até o fim do ano de 2014, das quais 4 já haviam iniciado a realização de suas etapas preparatórias.

Entender o processo conferencial implica compreender como os atores desse processo discutem, participam e tomam decisões dentro de um contexto específico e em suas diversas esferas de ação, tendo como objetivo a construção de uma agenda temática de políticas públicas (FARIA, SILVA, LOUREIRO, 2012: 249). Face ao exposto, o presente estudo dedica-se a analisar como se dá a realização de conferências nacionais sobre novas temáticas de políticas públicas emergentes nesse novo contexto. O argumento central consiste em compreender como os desafios da pouca institucionalização dessas novas temáticas se manifestam na realização das referidas experiências participativas.

Para tanto, foram selecionadas duas áreas que surgem com a recente democracia do país e com a decorrente luta por direitos: juventude e políticas para as mulheres. A escolha das áreas temáticas buscou analisar comparativamente áreas semelhantes de políticas públicas, que representam grupos minoritários e realizam processos conferenciais mediante metodologias diferentes, no intuito de avaliar como os desafios da pouca institucionalização buscam ser superados e adaptados na escolha metodológica das conferências dessas duas temáticas. Esta análise partiu do estudo dos documentos produzidos nas conferências de juventude e de políticas para as mulheres, bem como de entrevistas realizadas com membros das comissões organizadoras desses processos.

A questão da pouca institucionalização, a dizer, a pouca existência de organismos institucionais específicos no âmbito dos estados e municípios, foi entendida como desafio durante as entrevistas realizadas para esse estudo, visto que foi elemento central trazido pelos entrevistados. Entende-se que esse desafio dificulta a articulação interfederativa e a realização das etapas preparatórias das conferências. Daí a necessidade de analisar como esses desafios foram identificados durante a realização dos processos conferenciais e como a escolha metodológica contribuiu para superar essa questão. Para a realização desses processos que contam com etapas locais preparatórias, é fundamental a articulação federativa entre o nacional, o estadual, o regional e o municipal. Para tanto, o engajamento dos órgãos governamentais representa condição necessária para a realização das conferências, pois esses órgãos precisam estar dispostos a empenhar recursos para a divulgação, organização e concretização das etapas. Se não há secretarias ou coordenadorias específicas que tratem dos temas nos estados e

municípios, esta articulação interfederativa pode ficar obstaculizada, vez que o governo federal precisa articular a realização das etapas com algum ponto focal nas esferas locais.

Uma vez consideradas essas questões, pode-se concluir, com base nos argumentos e dados apresentados, que a pouca institucionalização representa dificuldade à realização de conferências nacionais sobre temas ainda recentes, e que os órgãos do Executivo federal, por meio das conferências, buscaram superar esses desafios de maneiras diferentes. É sobre esse entendimento que se pretende analisar a relação entre a pouca institucionalização do tema e os desafios à realização dessas experiências, compreendendo como as conferências consolidam-se como importantes processos participativos em novas áreas temáticas ainda pouco institucionalizadas em termos de políticas públicas e estruturas organizacionais específicas. É sobre essa questão que se debruça o estudo, sem a pretensão de esgotar todos os aspectos que podem ser analisados sobre esse ponto de vista.

EMBASAMENTO TEÓRICO

O referencial teórico que norteia a narrativa desse estudo engloba grande parte da literatura sobre democracia e participação social que vem sendo tecida nas últimas décadas. De antemão, cabe ressaltar que o objetivo desta seção é contextualizar esse estudo no interior da referida literatura, sem a pretensão de esgotar todas as contribuições que essas teorias podem oferecer ao debate aqui proposto.

Novas concepções sobre democracias participativas e deliberativas vêm sendo desenvolvidas por uma série de renomados autores, bem como os conceitos de sociedade civil e de espaço público, principalmente a partir da década de 1990. Dentre esses autores, destacam-se os trabalhos de Habermas (1996), Dahl (1998), Pateman (1992), Cohen e Arato (1994), entre outros.

Nesse contexto, a literatura sobre participação social também se desenvolveu significativamente no Brasil, principalmente ao final do século XX, quando da expansão da democracia na América Latina, momento em que se intensifica o debate sobre os limites estruturais da democracia representativa (SANTOS, 2003). Os avanços da democracia participativa no Brasil, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram explorados por autores como Boaventura Santos, Evelina Dagnino e Leonardo Avritzer.

A partir de 2003, os formatos de participação social no Brasil passam a expandir-se do nível local para o nível nacional (AVRITZER, 2010; PIRES, 2011). Uma das principais referências desse processo são as conferências nacionais que, muito embora existam desde a década de 1940, assumem um novo escopo com a democratização do país e passam a acontecer com mais intensidade na década de 2000.

Concomitantemente, a literatura específica sobre esses espaços de diálogo entre governo e sociedade civil também se desenvolve. Muito se produziu na última década sobre as conferências nacionais, em decorrência da importância e dos impactos dessa instância participativa no sistema político brasileiro. Buscou-se compreender como se dava o funcionamento das conferências, quais os seus potenciais resultados nos processos de tomada de decisão, como se dá a participação da sociedade civil, qual o perfil dos participantes, entres outras questões importantes para compreender a configuração desses espaços. O conteúdo produzido sobre conferências nacionais

orientou e permeou todo esse estudo. Teorias sobre outras experiências participativas nacionais, como conselhos e orçamentos participativos, também contribuíram para o desenvolvimento desta análise.

No que tange às áreas de conferências aqui analisadas, a dizer, juventude e políticas para as mulheres, conforme destacado por Avritzer e Souza, a realização das conferências reflete a diversidade de mobilização e institucionalização das áreas em que são realizadas. Segundo os autores, "as especificidades das áreas e a mobilização no tema parecem influenciar tanto a forma de realização dos processos participativos como os resultados em termos de impacto na gestão das políticas" (AVRITZER, SOUZA, 2013: 17).

Os autores constroem essa afirmação com base em algumas análises comparativas de conferências nacionais, como o estudo feito por Ramos sobre a 3ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres (2013), e o estudo realizado por Faria e Lins sobre as conferências de saúde (2013). Essas análises apresentam alguma relação entre a institucionalização das áreas, a capacidade deliberativa e a possibilidade de formação de consensos no debate entre governo e sociedade.

O compilado de estudos sobre conferências nacionais realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), agrupados no livro "Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade" (AVRITZER, SOUZA (Orgs.), 2013), permite concluir que é possível analisar as conferências em relação à sua influência no governo. Segundo os organizadores:

> De início, cabe investigar a área em que a conferência é realizada, pois diferentes são os usos e o potencial de influência destes processos nos distintos setores do governo. Também é necessário observar a institucionalização da área e o papel da sociedade neste processo de fortalecimento das políticas públicas, pois a institucionalidade de uma política pode indicar a forma como as propostas aprovadas em conferências serão incorporadas na agenda governamental. Na análise da efetividade das conferências, cabe buscar uma relação multifacetada entre a tradição de participação de uma área específica, a relação entre a sociedade e o governo, e a disposição do governo de introduzir a participação social na área (AVRITZER, SOUZA, 2013: 17).

Os estudos sobre os desafios de experiências participativas têm focado sua análise sobre os processos que procedem as conferências, principalmente sobre o encaminhamento das resoluções e a capacidade de impacto dessas no processo de

formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. Muitos autores discorreram sobre essas questões, como Petinelli (2011), ao analisar como as conferências influíam na formação de agendas no governo federal, e Pogrebinschi (2010, 2011, 2012) que, em mais de uma ocasião, analisou o impacto das resoluções das conferências no processo legislativo, tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo.

Rocha (2009), em estudo sobre as conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2006, elencou alguns dos desafios desses processos, mas também se ateve às dificuldades da construção de espaços públicos "fortes" capazes de influenciar o processo decisório das políticas públicas. No tocante à realização de conferências nacionais sobre direitos de grupos minoritários, Pogrebinschi (2013) concluiu que a dinâmica de participação das conferências fortalece a representação de grupos historicamente excluídos do processo político brasileiro.

Conforme foi dito, a análise dessa literatura nos permite concluir que os estudos sobre conferências estiveram focados nos aspectos posteriores à realização dos processos conferenciais. Tanto os estudos que tratavam da institucionalização das áreas quanto os estudos que discorriam sobre os desafios das conferências traziam como ponto central a questão da efetividade desses espaços deliberativos, ou seja, sobre como as resoluções extraídas das conferências vieram a impactar a agenda do poder público.

Um estudo de Souza sobre os objetivos das conferências nacionais (2013a) buscou explorar o funcionamento e organização desses processos, reconhecendo que a compreensão dos objetivos permite aprofundar o entendimento sobre a efetividade. Citando Vaz (2011), Souza ainda afirma que "muitos estudos sobre a participação no Brasil têm posto foco nos resultados gerados, e não apenas nas experiências em si".

Nesse sentido, o que se pretende nesse estudo é analisar como os desafios da pouca institucionalização de novas temáticas de políticas públicas se manifestam na *realização* dos processos conferenciais. Ao analisar as especificidades das áreas de juventude e políticas para as mulheres, foi possível observar o desafio da pouca institucionalização estatal das áreas no âmbito dos estados e municípios e, a partir daí, compreender como essas dificuldades foram identificadas e superadas na escolha metodológica das conferências dessas duas áreas temáticas.

Os desafios que serão aqui analisados, portanto, tratam de aspectos relativos à organização dos processos: a articulação entre União, estados e municípios para a realização das etapas preparatórias; a metodologia dos processos; e a realização do processo conferencial propriamente dito. São elementos prévios aos que já foram analisados pela referida literatura, pois não entram especificamente nos aspectos posteriores às conferências, mas do funcionamento do processo em si.

Tendo a literatura discorrido amplamente sobre os desafios da efetividade e capacidade de influência das resoluções das conferências no processo de formulação de políticas públicas, considera-se relevante estudar a questão da institucionalização dos temas em relação à organização dos processos, ainda pouco estudada. Poucas análises, além das aqui listadas, foram formuladas no sentido de compreender como os desafios da pouca institucionalização das áreas, ou seja, da pouca existência de organismos institucionais que tratem dessas pautas, manifestam-se na realização de conferências nacionais de áreas temáticas recentes.

Nisso consiste o objetivo desse trabalho: compreender como esses desafios obstaculizam a realização desses encontros participativos, e como as metodologias das conferências buscam superá-los para a concretização de todas as etapas do processo. Nesse sentido, esse estudo pretende apresentar uma questão ainda pouco explorada na literatura sobre conferências nacionais, dando luz a novos aspectos e propondo questões que ainda necessitam ser mais bem exploradas.

METODOLOGIA

Conforme exposto anteriormente, o objetivo da escolha das áreas temáticas de juventude e políticas para as mulheres é analisar comparativamente áreas recentes de políticas públicas que utilizaram de metodologias diferentes para a realização das conferências, observando como foi possível superar os desafios colocados a esse processo participativo. A metodologia utilizada nesta análise compreende o estudo dos documentos produzidos ao longo dos processos e entrevistas com pessoas que participaram das comissões organizadoras das conferências nacionais.

A similaridade das áreas foi percebida devido ao fato de que ambas as temáticas conquistaram espaço no cenário político instalado em 1988, a partir do qual os movimentos sociais puderam pautar na agenda pública a necessidade de novos direitos que atendessem a demandas específicas de grupos sociais historicamente marginalizados. Essas novas áreas, que reivindicavam a criação e ampliação de políticas públicas para as mulheres e para a juventude, realizaram conferências com o objetivo de trazer o tema ao debate público e de construir políticas e ações específicas para os públicos em questão.

Para analisar como essas duas áreas realizaram processos conferenciais e, a partir desse processo, lidaram com os desafios identificados, tornou-se necessário analisar as metodologias definidas para os encontros destacadas nos decretos de convocação, regimentos internos e outros documentos orientadores. Avaliando os documentos das conferências de políticas para as mulheres e de juventude, foi possível identificar estratégias metodológicas diferentes na elaboração e realização dos processos. Cabe ressaltar que todos os documentos utilizados na análise estão disponíveis na internet, principalmente nos *sites* das Pastas realizadoras das conferências[3] e nas informações sobre participação consolidadas e disponibilizadas pelo Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada (Ipea)[4].

Muito embora se tratem de áreas semelhantes, as metodologias das conferências refletem as especificidades das áreas, a trajetória de luta dos segmentos e a

[3] Portal da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (disponível em www.spm.gov.br) e portal da Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República (disponível em www.juventude.gov.br)

[4] Portal "Participação em Foco" do Ipea (disponível em www.ipea.gov.br/participacao)

organização do governo e da sociedade em torno da questão. Conforme afirmado por Souza, “especificidades existem a depender da área de política que convoca a conferência. Assim, pode haver distintos interesses, a depender do contexto histórico-institucional deste processo” (SOUZA, 2013a: 59). Para fins desta análise, foram consideradas as categorias de objetivos conferenciais elencadas por Souza, a dizer:

> 1) Agendamento: quando se referiam à difusão de ideias, à afirmação de compromissos, à articulação entre atores, ao fortalecimento de redes, à promoção de reflexões e debates ou à troca de experiências.
>
> 2) Avaliação: quando estavam em foco ações de diagnóstico de situação ou avaliação de políticas; inclusive, a avaliação de encaminhamentos de deliberações de conferências.
>
> 3) Participação: quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas.
>
> 4) Proposição: quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para a garantia de direitos, articulação entre Entes Federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas (SOUZA, 2013a: 55).

As Conferências de Juventude tiveram como objetivo pautar o tema na agenda pública e levantar as demandas da população jovem. Além do objetivo propositivo, comum a quase todos os processos conferenciais, essas conferências também pautaram o objetivo de difusão de ideias e promoção de reflexões. Para tanto, utilizaram de metodologia mais aberta, na qual os jovens poderiam trazer mais livremente ao debate suas reivindicações, no escopo da troca de experiências. Nesse sentido, a escolha metodológica incorporou novas formas de debate, como as conferências livres e a consulta aos povos e comunidades tradicionais, para incorporar mais vozes ao diálogo. Ainda que não houvesse o objetivo explícito de construção de um plano, programa ou política, muitas das propostas levantadas nos debates vieram a se tornar políticas públicas.

Já as Conferências de Políticas para as Mulheres traziam de forma mais clara o objetivo propositivo e avaliativo. Todas as edições evidenciaram o objetivo de construção e, posteriormente, avaliação e repactuação, do Plano Nacional de Políticas

para as Mulheres (PNPM). Entendia-se que a trajetória histórica de luta pelos direitos das mulheres exigia a construção de um plano estrutural de políticas públicas para o segmento. Para tanto, os documentos orientadores já traziam as ideias que deveriam nortear os debates, no escopo de formular o Plano. As Conferências tiveram como produtos os I, II e III Planos de Políticas para as Mulheres, revisados e repactuados ao longo das edições. Esses processos, portanto, utilizaram de outra metodologia, que já propõe ao debate conferencial as diretrizes que deveriam ser tratadas naquele espaço.

Foram realizadas cinco entrevistas com importantes membros do governo que participaram das comissões organizadoras dessas conferências. As comissões organizadoras são órgãos colegiados temporários instituídos para a organização das etapas conferenciais. São responsáveis por discutir estratégias, metodologia e cronograma, além de redigirem os regulamentos e outros documentos orientadores do processo conferencial (SOUZA, 2013a: 58). As entrevistas com esses membros foram necessárias para complementar a análise crua dos documentos, apresentando ao estudo elementos essenciais que não são explícitos nos anais das conferências. Os depoimentos de membros do governo envolvidos na realização das conferências traz uma luz à análise aqui proposta, pois apresenta de forma mais clara os desafios identificados nos "bastidores".

Para as entrevistas, foi elaborado um roteiro que trazia perguntas referentes ao objeto deste estudo (anexo I). Foram selecionados membros das comissões organizadoras das conferências no intuito de compreender questões relativas à escolha da metodologia e os desafios enfrentados durante o processo. As entrevistas foram realizadas entre agosto e setembro de 2014.

A REALIZAÇÃO DE CONFERÊNCIAS NACIONAIS SOBRE NOVAS ÁREAS TEMÁTICAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Essa seção narra o processo de organização e realização das 5 conferências objeto desta análise: duas Conferências Nacionais de Juventude e três Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. As subseções estão divididas por tema. Para ambas as temáticas, discorre-se brevemente sobre a trajetória das políticas, dos movimentos e dos órgãos de juventude e de mulheres, no escopo de delinear um contexto no qual as conferências são realizadas.

Posteriormente, para cada uma das cinco conferências, é feita uma análise das diretrizes e dos objetivos propostos nos documentos produzidos ao longo dos processos conferenciais. Os documentos referência são produzidos para orientar a discussão, no intuito de provocar o debate ou apresentar as propostas do governo para o setor em questão (SOUZA, 2013a: 58). Essa análise é seguida de uma narrativa da realização propriamente dita dos processos conferenciais aqui colocados.

Posteriormente, ainda de forma setorizada, esboça-se uma análise sobre os avanços, desafios e limitações das conferências de juventude e de políticas para as mulheres com base nos documentos analisados e nas entrevistas realizadas, pensando também as perspectivas para a realização de novos encontros.

As Conferências de Juventude

Foram realizadas duas Conferências de Juventude pelo governo federal: a 1ª Conferência Nacional de Juventude, ocorrida em 2008, e a 2ª Conferência Nacional de Juventude, ocorrida em 2011. Esses processos tiveram como objetivo estabelecer um canal de diálogo entre governo e sociedade civil, no sentido de propor e elaborar diretrizes de políticas públicas para o segmento juvenil.

Contextualização

A "juventude" abordada como tema e segmento social é ainda mais recente do que a democracia brasileira. Nas últimas décadas, os jovens passaram a se reconhecer como sujeitos de direitos, atores da democracia e demandantes de bens e serviços públicos específicos, requisitando espaço na esfera pública.

A partir de 2003, a temática da juventude ganha força nas esferas governamentais. Na Câmara dos Deputados, foi criada a Comissão Especial de Juventude, responsável pela organização de audiências públicas, encontros nacionais, um seminário nacional e uma conferência de juventude para elaborar propostas normativas relativas à juventude brasileira.

Desse processo, surgiram uma Proposta de Emenda à Constituição[5], que tinha como objetivo inserir a terminologia "jovem" no texto constitucional (denominação do Capítulo VII e nova redação ao Art. 227), e os Projetos de Lei que tinham como objetivo instituir o Estatuto da Juventude[6] e o Plano Nacional de Juventude[7].

No âmbito do governo federal, um conjunto de ministérios responsáveis pela construção de uma Política Nacional de Juventude – o Grupo Interministerial de Juventude – elaborou um diagnóstico da população jovem brasileira e apontou 9 desafios para a consolidação de políticas públicas para o segmento, relacionados à educação, saúde, trabalho, cultura, lazer, entre outros direitos básicos destinados aos 50 milhões de brasileiros que têm entre 15 e 29 anos.

---

[5] Proposta de Emenda à Constituição nº 138-A, de 2005
[6] Projeto de Lei nº 27, de 2007
[7] Projeto de Lei nº 4.530, de 2004

O processo de institucionalização da pauta da juventude, cujo debate ainda é recente, é fortalecido em 2005 pelo governo federal, com o lançamento da Política Nacional de Juventude, a criação da Secretaria e do Conselho Nacional de Juventude e do Programa de Inclusão de Jovens (Projovem)[8]. Dessa forma, as iniciativas voltadas para o público jovem foram articuladas dentro de um órgão específico, e foi instituído um canal de diálogo permanente entre governo federal e sociedade sobre as pautas da juventude[9].

É nesse cenário que são convocadas as duas Conferências Nacionais de Juventude, em 2008 e 2011, com o objetivo de pautar o tema na agenda pública e levantar as demandas da população jovem. Com lemas como "*Levante sua bandeira!*", pautado na 1ª edição, utilizaram de metodologia aberta na qual os jovens poderiam trazer "livremente" suas reivindicações ao debate, pautando demandas, difundindo ideias e trocando experiências.

Para fins desta análise, considera-se que a metodologia das Conferências de Juventude é aberta, pois geralmente não havia restrições aos temários a serem pautados nas etapas conferenciais. O objetivo de agendamento, ou seja, de construir uma agenda pública sobre o tema, permitia debates mais subjetivos, abertos à promoção de reflexões e à propagação de ideias.

Os documentos orientadores traziam apenas uma contextualização ao debate, como elemento provocador às discussões, não exigindo necessariamente a construção de um objeto específico, como um plano ou uma política de juventude. Muito embora se faça menção à Política Nacional de Juventude, esta já estava instituída no âmbito do governo federal desde 2005, e o Plano Nacional de Juventude tramita no Congresso Nacional desde 2004. O objetivo claro das conferências, principalmente da primeira edição, era pautar o debate sobre a juventude e entender quais eram as demandas desse novo segmento. Entende-se, portanto, que essa metodologia permite um número maior e mais livre de manifestações por parte dos participantes das conferências. Esse entendimento não implica na dedução de que essa metodologia é mais ou menos efetiva. Essa análise será traçada posteriormente.

---

[8] Lei nº 11.129, de 2005

[9] Fonte: Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República

Muitas das propostas levantadas nas conferências de juventude vieram a se tornar políticas públicas, que partiram de proposições da sociedade, foram construídas de forma participativa e implementadas pelo governo. Além desse objetivo, as conferências tinham o intuito de propor e fortalecer os mecanismos de articulação e cooperação entre os entes federativos e destes com a sociedade. Esse objetivo reforça o entendimento de que o tema era carente de maior institucionalização nas três esferas de governo, vez que não existiam órgãos específicos no âmbito dos estados e municípios que tratassem da pauta, dificultando a articulação entre governos federal, estaduais e municipais.

Diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Juventude: documentos, relatórios e atos normativos

Pioneira, a 1ª Conferência Nacional de Juventude amplia o espaço de diálogo entre governo e sociedade sobre as demandas do público jovem. Para compreensão dos aspectos metodológicos e diretrizes gerais do processo conferencial, foram analisados os documentos, relatórios e atos normativos que dispõem sobre a conferência. Importante ressaltar que serão destacados aqui apenas os elementos extraídos dos documentos que contribuem para a compreensão desta análise.

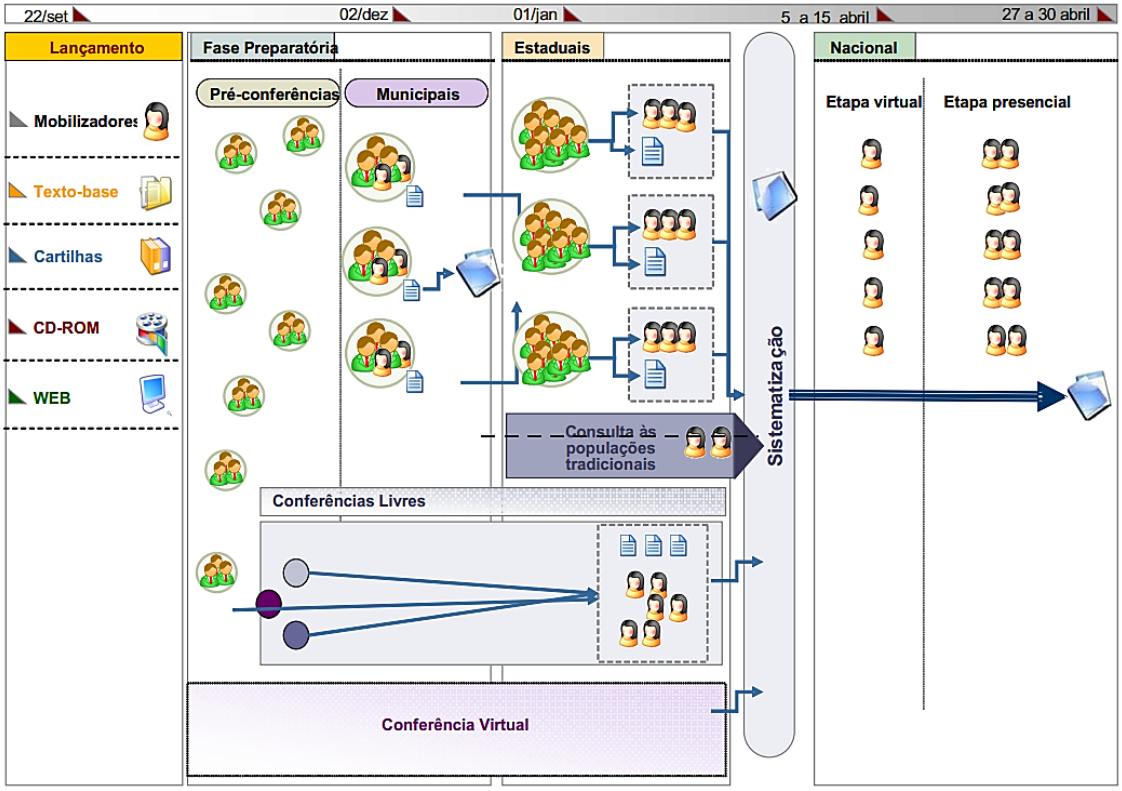
A Conferência foi convocada pelo Decreto de 5 de setembro de 2007, que define os temas gerais a serem debatidos no processo. O regimento interno da 1ª Conferência Nacional de Juventude, que dispõe sobre a organização e o funcionamento da Conferência, traz como um dos seus objetivos específicos *propor e fortalecer mecanismos de articulação e cooperação institucional entre os entes federativos e destes com a sociedade civil no âmbito das políticas públicas de juventude.* Fica evidenciado o ideal de incentivar a criação de organismos institucionais para a juventude no âmbito dos estados e municípios, diante da necessidade de articulação e distribuição de competências entre União, estados e municípios na construção de programas e ações para a população jovem.

O regimento trata também sobre o funcionamento das etapas anteriores à Conferência Nacional: etapas preparatórias (pré-conferências, conferências municipais

no âmbito dos municípios que não possuem estrutura institucional específica de juventude, conferências livres e conferência virtual) e etapas eletivas (conferências municipais no âmbito dos municípios que possuem estruturas institucionais específicas de juventude, conferências estaduais e consulta às populações tradicionais), dispondo sobre a participação e eleição de delegados em cada uma das etapas.

Os textos-base das conferências têm como objetivo orientar o debate e propor diretrizes para o processo conferencial. É nesse sentido que o documento-base da 1ª Conferência sugere um "ponto de partida" para o diálogo sobre juventude entre governo e sociedade, no escopo de enraizar o tema na agenda pública. Nesse sentido, o documento estimula que os jovens "hasteiem sua bandeira" nesse espaço participativo, de forma a levantar as demandas consideradas prioritárias por esse segmento. Como subsídio para os grupos de trabalho da conferência nacional, foi produzido um Caderno de Propostas, que sistematizava as cerca de 4.500 propostas apresentadas nas etapas preparatórias, trazendo ao debate nacional todos os temários discutidos por governo e sociedade civil ao longo de todo o processo.

A 1ª Conferência Nacional de Juventude



Mapa da 1ª Conferência Nacional de Juventude. Fonte: Secretaria Nacional de Juventude

Entre 27 e 30 de abril de 2008, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Juventude, organizada pelo Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) e pela a Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República (SNJ/SG/PR).

As etapas tradicionais do processo conferencial – conferências regionais, municipais e estaduais – foram complementadas de forma inovadora com pré-conferências, conferências livres e consultas aos jovens de povos e comunidades tradicionais. Essas etapas foram pensadas com o objetivo de incorporar um número maior de opiniões e respeitar as diversidades do público juvenil.

A consulta aos povos e comunidades tradicionais tinha como objetivo levar o debate aos jovens indígenas, quilombolas, ciganos, pomeranos, ribeirinhos e de outras quinze populações tradicionais, levando em consideração as demandas e contribuições relacionadas às especificidades desses povos, de suas tradições e culturas. Essa consulta elegeu 60 delegados à etapa nacional. Outro procedimento inovador também foi a garantia de cotas a jovens com deficiência.

As conferências livres também são etapas mobilizatórias inovadoras criadas com o objetivo de ampliar o debate do processo conferencial a uma diversidade maior de jovens. Essas conferências permitiam que quaisquer pessoas, grupos, entidades e organizações interessadas em debater o tema poderiam reunir-se, registrar suas propostas e encaminhá-las via relatório-base diretamente à Comissão Organizadora Nacional, responsável por sistematizar as resoluções que comporiam o documento a ser debatido na etapa nacional. Essas metodologias estimulam a participação e mobilização em rede, e permitem a incorporação à etapa nacional de propostas elaboradas por grupos de jovens que não necessariamente compareceriam às etapas tradicionais da conferência.

Para valorizar e incentivar a institucionalização da juventude em níveis locais, os municípios que possuíam órgão institucional específico de juventude (secretarias, coordenadorias, assessorias ou conselhos) poderiam eleger delegados diretamente para a etapa nacional. Essa iniciativa valorizou as experiências municipais que incorporavam as peculiaridades do segmento juvenil na gestão local, estimulando a criação de estruturas institucionais voltadas aos jovens. Esse processo identificou 244 municípios que puderam enviar representantes à etapa nacional. Foi descrito no Caderno de Resoluções da 1ª Conferência Nacional de Juventude que:

> O resultado foi relevante, pois favoreceu a institucionalização da temática em diversas administrações municipais e trouxe para a etapa nacional experiências locais. Estimamos que aproximadamente 140 novos órgãos foram criados durante o processo da conferência. (2008: 6)

Face ao exposto, as etapas preparatórias da 1ª Conferência Nacional de Juventude contemplaram tanto a participação tradicional – estados e municípios – quanto a participação em rede, assegurando também o diálogo por meio dos novos formatos participativos e incorporando a linguagem da própria juventude. A etapa nacional trazia como instâncias os Grupos de Trabalho temáticos, instâncias responsáveis por selecionar e apresentar propostas à plenária final, instância superior deliberativa.

Ainda segundo o Caderno de Resoluções, a metodologia de todo o processo foi pensada com vistas a sensibilizar a sociedade para o tema, disseminar informações sobre os eixos da conferência e possibilitar a formulação de boas propostas de políticas públicas. Para tanto, foram elaborados os documentos de apoio aqui abordados e

implementados espaços e metodologias que garantissem a expressão das diversidades do segmento. Segundo o documento:

> Em todas as etapas houve exceções, variações e adaptações às realidades locais. Mas a avaliação geral dos participantes foi de que a metodologia ajudou nas discussões e na interação dos participantes. (2008: 8)

O Pacto pela Juventude

O Caderno de Resoluções também trazia a proposta de um Pacto pela Juventude, elaborado pelo Conselho Nacional de Juventude e entregue aos governos federal, estaduais e municipais, colocando alguns parâmetros para a implementação de políticas públicas de juventude. Entre eles, foi trazida a questão da necessidade de criação de órgãos especializados em juventude:

> "Fortalecer as políticas públicas de juventude implica responsabilidades diretas e específicas com a implementação de projetos e programas que levem em conta as demandas específicas da atual geração de jovens. Por isso, é indispensável a constituição de assessorias, coordenadorias ou secretarias no âmbito do Poder Executivo, com atribuições específicas na coordenação e articulação destas políticas".

É estimulada, ainda, a criação de conselhos de juventude:

> "Ampliar os canais de diálogo com os movimentos juvenis e demais organizações da sociedade civil vinculadas ao tema, por meio do fortalecimento e criação de Conselhos de Juventude (estaduais e municipais) e realização de Conferências é fundamental".

Essas propostas do Pacto refletem a necessidade da institucionalização das políticas públicas de juventude em nível municipal e estadual para fortalecimento da pauta.

Segundo dados da Secretaria Nacional de Juventude, foram realizadas 27 Conferências Estaduais, 597 Conferências Regionais e Municipais, 244 Conferências Municipais Eletivas e 689 Conferências Livres. No total, participaram do processo conferencial 402.100 pessoas, mobilizadas em mais de 1.200 municípios. Da etapa

nacional, participaram cerca de 2.500 pessoas. Ao final do processo, foram aprovadas 70 resoluções, e estabelecidas 22 prioridades para a Política Nacional de Juventude[10].

As resoluções e prioridades apontadas ao final do processo traziam questões que refletiam a particularidade do público juvenil. Esse processo apresentou ao poder público uma nova realidade de reivindicações do público jovem, que só poderia ser explicitada pelo próprio segmento. Apenas pela análise dos documentos é possível observar que a metodologia aberta objetivou incorporar mais pessoas ao debate sobre as políticas públicas para a juventude, trazendo à tona questões antes invisíveis aos olhos do governo.

Diretrizes da 2ª Conferência Nacional de Juventude: documentos, relatórios e atos normativos

A 2ª Conferência Nacional de Juventude foi convocada pelo Decreto de 12 de agosto de 2010 (posteriormente alterado pelo Decreto de 18 de abril de 2011), que trazia os temas centrais do debate.

O regimento interno, no qual é definido como se dará a organização da conferência, novamente apresenta como objetivo específico a necessidade de *propor e fortalecer mecanismos de articulação e cooperação institucional entre os entes federados e destes com a sociedade civil no âmbito das políticas públicas de juventude*. A 2ª Conferência já apresentava propostas mais concretas, que traziam a necessidade de conquista e efetivação dos direitos, evidenciando o amadurecimento da pauta do interior do governo e da sociedade.

Ainda segundo o regimento interno, as comissões organizadoras locais deveriam ser coordenadas pelo órgão institucional específico de juventude ou pelo representante do Poder Público, indicado pelo prefeito ou governador, de uma área que execute ações para a juventude. O regimento define como estruturas institucionais específicas de juventude os órgãos instituídos por lei municipal/estadual ou decreto que:

[10] Fonte: Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República

I) Contenham, na sua denominação, a especificação juventude;

II) Sejam designados a executar, avaliar ou acompanhar políticas públicas dessa natureza;

III) Cumpram funções de Secretaria, Coordenadoria, Assessoria ou Conselho Municipal/Estadual.

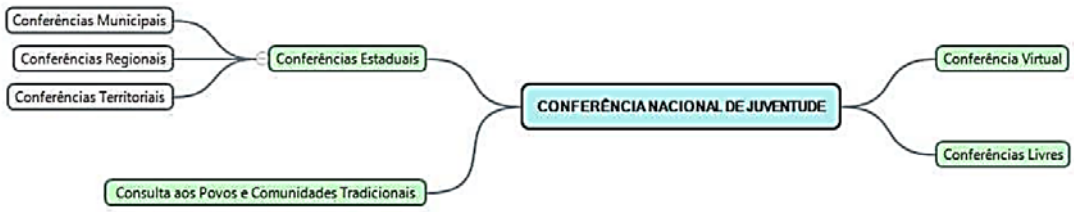
Essa determinação explícita e a definição sobre os órgãos específicos de juventude também evidenciam algum avanço na institucionalização do tema desde a realização da primeira edição da conferência. No próprio regimento interno, já estavam definidos os órgãos com os quais seria feita a articulação para realização das etapas conferenciais. No mesmo sentido da 1ª Conferência, para incentivar, valorizar e reconhecer boas práticas municipais e estaduais, era permitido que os municípios e estados que possuíam conselhos de juventude pudessem eleger candidatos diretamente à etapa nacional, garantindo maior representatividade.

A Comissão Organizadora Nacional produziu também manuais orientadores para as Conferências Estaduais e para as Conferências Livres. O manual "Orientações Metodológicas para as Comissões Organizadoras Estaduais" apresentava opções metodológicas paras as etapas preparatórias estaduais, oferecendo possibilidades de programações e logística para a organização destas etapas. Esse documento já deixa claro que a metodologia desenvolvida ao longo de todo o processo conferencial tem como objetivo possibilitar a ampla e diversa participação de todos os setores da sociedade dos três níveis de governo, considerando as particularidades de cada região. O cuidado com a elaboração de orientações para a realização das etapas conferenciais preparatórias evidencia uma experiência metodológica que se preocupa com a articulação dos níveis da federação e com a realização efetiva das conferências locais.

A 2ª Conferência Nacional de Juventude

A 2ª Conferência Nacional de Juventude realizou-se nos dias 09 a 12 de dezembro de 2011. Com o tema "Juventude, Desenvolvimento e Efetivação de Direitos", a 2ª Conferência trazia como objetivo *contribuir para a construção e o*

fortalecimento da Política Nacional de Juventude, fortalecendo o discurso da participação e do acesso do grupo outrora excluído do processo político.



Mapa da 2ª Conferência Nacional de Juventude. Fonte: Secretaria Nacional de Juventude

No cenário de realização dessa conferência, considera-se que a temática já estava mais pautada na agenda pública, fortalecida quando da realização da 1ª edição. O próprio lema da Conferência já trazia um objetivo mais concreto, considerando a importância da garantia de direitos do público jovem como ator do desenvolvimento nacional. A observância dos documentos da 2ª Conferência, portanto, já evidencia alguns avanços na agenda de políticas públicas de juventude.

Nesse sentido, o processo conferencial propunha uma discussão em torno dos marcos legais referentes à juventude que tramitavam no Congresso Nacional, principalmente o Plano Nacional de Juventude e o Estatuto da Juventude, no escopo de consolidar a política para a juventude como política de Estado. Uma das matérias em tramitação havia sido aprovada e promulgada em julho do ano anterior – a PEC da Juventude[11], inserindo o termo "jovem" no texto constitucional.

A discussão em torno de políticas concretas evidencia que o primeiro processo conferencial e o debate sobre juventude havia, de certa forma, cumprido o papel de pautar, no governo e na sociedade, o tema que outrora era considerado abstrato. A própria inclusão do termo "jovem" na Constituição consolida o segmento juvenil como um grupo social sujeito de direitos e deveres. O debate da 2ª Conferência, portanto, realiza-se em outro patamar.

Ainda que já fossem colocados como objetivos metas mais concretas, a metodologia ainda pensava a incorporação de mais opiniões e diversidades no debate conferencial. Trazia, inclusive, as propostas priorizadas na 1ª Conferência como eixos orientadores, sem desconsiderar a inclusão de novas pautas.

[11] Proposta de Emenda à Constituição no 042/2008, convertida na Emenda Constitucional nº 65

Consideradas exitosas, as experiências de conferências livres e consultas aos povos e comunidades tradicionais foram replicadas no segundo processo conferencial, além da implementação da etapa virtual, que explorou de forma mais concreta a participação via redes sociais. Novamente, essas metodologias ampliam a incorporação de mais atores à discussão conferencial, permitindo a atuação de jovens que provavelmente não comporiam as etapas tradicionais da conferência.

No total, foram realizadas mais de 1.500 conferências territoriais e municipais, 27 conferências estaduais, 66 conferências livres, uma consulta aos povos e comunidades tradicionais e uma etapa virtual, que mobilizaram cerca de 500 mil jovens, dos quais 3 mil reuniram-se no encontro nacional[12]. Essas etapas propuseram tanto emendas ao texto base quanto propostas a serem discutidas. Ao final, foram aprovadas 26 resoluções dentro dos 5 eixos, que foram convertidas em 44 propostas.

Ainda que a questão da institucionalização tenha sido abordada de forma mais sutil ao longo do processo – o que, de certa forma, pode evidenciar um avanço nesse sentido, as resoluções trazem a importância da implantação dos conselhos de juventude em todo o território nacional, propondo regras para o funcionamento dessas instâncias.

Análise das Conferências de Juventude: avanços e desafios

A própria "juventude" da temática de juventude, ou seja, o fato de se tratar de um tema recentemente pautado, faz dos processos conferencias experiências inovadoras. Nesse sentido, é importante considerar as especificidades da área. O tema ainda era novidade e se tratava de um público curioso e inovador "por natureza". O elemento agregador desse grupo social é a faixa etária. O segmento jovem oscila no decorrer dos anos – a população entre 15 e 29 anos não é a mesma de uma década para a outra. Isso faz com que as demandas e as linguagens também oscilem com o passar das décadas. Não se trata, portanto, de uma pauta sedimentada e conhecida pelo poder público, tampouco pela sociedade civil. A terminologia "jovem" e o seu recorte etário ainda estavam em fase de construção e conceituação. Essa questão foi enfatizada pelos

[12] Fonte: Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República

entrevistados, inclusive pelo fato de que o termo foi inserido na Constituição Federal no contexto da realização das duas conferências.

Essa realidade nos oferece uma luz sobre a metodologia utilizada nos processos: partindo do pressuposto de que a pauta da juventude não estava dada, era necessário conhecer os desafios e as perspectivas do público juvenil por meio da realização das conferências. Nesse sentido, foi pensada uma série de mecanismos, instrumentos, espaços e metodologias inovadoras que pudessem incorporar ao debate a pluralidade dessas demandas.

A pauta jovem é uma pauta transversal – são jovens brancos e negros, homens e mulheres, ricos e pobres, quilombolas e indígenas, jovens com deficiência, jovens LGBT, dentre tantos outros. Pensando a própria linguagem da juventude e as pluralidades do segmento, os espaços e as formas pelas quais os jovens poderiam participar tinham de ser diversificadas.

Para tanto, entendeu-se que era necessário ir além das etapas tradicionais das conferências, a saber, etapas municipais, regionais, estaduais e nacional. Para incorporar um número maior de vozes, foram pensadas as conferências virtuais e livres, a consulta aos povos e comunidades tradicionais, a política de cotas para jovens com deficiência, os momentos interativos e outras metodologias citadas acima.

O objetivo ali era construir uma nova agenda de políticas públicas voltadas especificamente para os jovens, entendendo suas demandas e propondo soluções aos desafios encontrados. Entendia-se que essa agenda só poderia ser elaborada junto aos jovens, ouvindo diretamente quais eram seus anseios e suas perspectivas de futuro. Nesse sentido é que foi pensada uma metodologia mais aberta, capaz de incorporar mais opiniões e construir essas diretrizes de baixo para cima. Segundo Souza:

> Interessante é perceber que já na formulação de objetivos está declarada esta intenção [de troca de experiências, fortalecimento de redes e articulação entre atores]. Isto demanda, no processo de organização, ações específicas para garantir o encontro efetivo da multiplicidade de visões sobre o assunto em pauta (SOUZA, 2013a: 62).

Alguns dos desafios identificados não eram exclusividade do tema: a dificuldade de sensibilização em torno da pauta e a pouca institucionalização da temática de juventude no interior das esferas de governo. Esses desafios, de certa forma,

são comuns às “novas” temáticas de direitos emergentes no contexto democrático – pauta LGBT, igualdade racial, políticas para as mulheres, pessoas com deficiência, entre outros.

As conferências mencionaram nos seus objetivos a criação e o fortalecimento das iniciativas de participação social, garantindo o acesso de grupos marginalizados do processo político; e a articulação entre os entes federativos para implementação das políticas de juventude. Nesse sentido, as conferências chegam a pautar a criação de um sistema de políticas públicas de juventude (SOUZA, 2013a: 69), no escopo de integrar políticas, ações e programas voltados a esse segmento no âmbito da União, estados e municípios. Desde a elaboração e organização dos processos, já havia esse entendimento de uma necessária e fundamental articulação interfederativa para conferir capilaridade às políticas de juventude e aos mecanismos participativos, no escopo de ampliar a escala da participação e da implementação de ações.

A dificuldade da pouca e recente institucionalização do tema foi trazida pelos entrevistados, que coordenaram a realização das duas conferências. Por mais que a metodologia das conferências incorporasse as mais diversas formas de diálogo com a sociedade, o diálogo dentro do próprio governo estava dificultado pela existência de poucos órgãos institucionais que tratassem da pauta de maneira específica. Alguns governos locais apresentavam resistência à realização das etapas preparatórias, pois não havia o entendimento claro da importância de dialogar com esse público, marcado inclusive pelo próprio preconceito geracional. Foi necessário que o governo federal engendrasse esforços para sensibilizar gestores locais acerca da importância do tema e da realização da conferência. Segundo os entrevistados, o fato de não existirem secretarias, coordenadorias, assessorias ou conselhos no âmbito dos estados e municípios dificultou a articulação federativa. Nesse sentido, foram pensadas alternativas que pudessem contornar essa dificuldade.

As comissões organizadoras das conferências nacionais realizaram um importante trabalho de articulação com prefeituras, governos estaduais e conselhos de juventude, subsidiando-os com documentos e recursos – humanos e financeiros – para a realização das etapas locais. Conforme exposto, para valorizar e incentivar as experiências de gestão local focadas na juventude, os estados e municípios que possuíam órgãos institucionais de juventude garantiam maior representatividade nas

conferências nacionais, pois poderiam enviar delegados diretamente à etapa final. Os documentos das conferências e os entrevistados afirmaram que essa iniciativa surtiu efeitos ao estimular a criação de organismos institucionais voltados à juventude.

Na dificuldade de articular com os governos, muitas vezes essa articulação era feita com movimentos sociais e organizações da sociedade civil, organizadas há mais tempo, com mais experiência e com maior conhecimento de causa. Os entrevistados destacaram que a atuação de entidades locais foi fundamental para a realização dos encontros, pois cooperaram com a divulgação das etapas locais e das conferências livres e com a mobilização da sociedade em torno do tema. Essas organizações da sociedade civil também foram importantes para exercer pressão sobre o poder público. O papel do Conselho Nacional de Juventude também foi considerado fundamental, por sua maior capilaridade e contato com redes de jovens municipais e estaduais.

Foram destacados avanços conquistados após a realização das conferências. Os próprios objetivos e diretrizes da segunda conferência já refletem alguns dos avanços alçados ao longo desse processo. Considera-se que a agenda de políticas para a juventude havia avançado no interior dos governos, sendo propostas medidas mais concretas da primeira para a segunda edição da conferência. Segundo os entrevistados, também foi possível observar a criação e o fortalecimento de órgãos institucionais de juventude, diretriz das duas conferências. Os avanços dos marcos legais relacionados à temática também foram apontados como fatores importantes ao fortalecimento da pauta dentro dos governos locais, estimulando a criação desses órgãos.

O relatório da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o Perfil dos Conselhos Municipais produziu apenas uma amostra sobre os Conselhos Municipais de Direitos da Juventude, em 2009. Após a 1ª Conferência, em 2009, existiam 303 desses conselhos, dos quais 52 haviam sido criados há mais de dez anos e 189 tinham até cinco anos de existência. Na ocasião, a Munic não produziu dados sobre os órgãos governamentais de juventude. Segundo a Secretaria Nacional de Juventude, a 1ª Conferência identificou 244 municípios que possuíam órgãos institucionais de juventude. Conforme descrito no Caderno de Resoluções da 1ª Conferência Nacional de Juventude, é estimado que aproximadamente 140 novos órgãos foram criados durante o processo.

Ou seja, os dados não são precisos, e não foi possível traçar um avanço numérico desses conselhos tendo como referência a realização das conferências, mas é possível observar um avanço na institucionalização do tema em âmbito local via conselhos municipais. À época, 89,4% dos conselhos eram paritários; 71,9% eram consultivos; 69,9% eram deliberativos; 35% eram normativos e 60,7% eram fiscalizadores.

Pensando a articulação federativa, no sentido de fazer com que as políticas sociais e os mecanismos de participação chegassem a mais jovens em todo o território nacional, a 1ª Conferência Nacional de Juventude aprovou duas prioridades:

> Política e Participação: Criar o Sistema Nacional de Juventude, composto por Órgãos de Juventude (Secretarias/Coordenadorias e outros) nas três esferas do governo, com dotação orçamentária específica; Conselhos de Juventude eleitos democraticamente, com caráter deliberativo, com a garantia de recursos financeiros, físicos e humanos; Fundos nacional, estaduais e municipais de Juventude, com acompanhamento e controle social, ficando condicionado o repasse de verbas federais de programas de projetos de juventude à adesão dos estados e municípios a esse Sistema.
>
> Fortalecimento institucional: Criar o Sistema Nacional de Políticas Públicas de Juventude que confira *status* de Ministério à Secretaria Nacional de Juventude, exigindo que a adesão de estados e municípios seja condicionada à existência de órgão gestor específico e respetivo conselho de juventude. A partir de dezembro de 2009, os recursos do Fundo Nacional de Juventude, do Projovem e demais programas de juventude, apenas continuarão a ser repassados aos estados e municípios que aderirem ao Sistema.

No mesmo sentido, entre as proposições aprovadas na 2ª Conferência Nacional de Juventude, estava a que regia sobre a constituição, características e atribuições dos conselhos de juventude. Foi aprovada também proposição que tratava sobre a aprovação do sistema nacional de financiamento da juventude e de um fundo nacional de juventude no âmbito do Estatuto, projeto que tramitava no Congresso Nacional. O desafio identificado ao longo da organização desses processos refletiu-se nas próprias resoluções da conferência.

A discussão em torno da agenda de políticas para os jovens, fortalecida pela realização das duas conferências, foi capaz de colocar na pauta do Legislativo marcos

legais como a PEC da Juventude e os PLs que instituem o Estatuto e o Plano Nacional de Juventude. Esse fato reforça a influência que as diretrizes das conferências têm sobre a atuação do governo. Estudos de Pogrebinschi (2010, 2011, 2012 e 2013) evidenciam a relação entre iniciativas de lei no Congresso e resoluções de conferências nacionais. Ainda segundo a autora, devido ao fato de que as tramitações dos projetos no Legislativo não ocorrem no ritmo desejado pela sociedade, políticas pontuais implementadas pelo Executivo podem atender às demandas de forma mais imediata. Especificamente sobre a juventude, Pogrebinschi evidencia um equilíbrio na distribuição das demandas entre o Executivo (53,5%) e o Legislativo (46,4%). Esse fato revela que:

> "[Há] uma ainda maior necessidade de afirmação dos jovens como sujeitos de direitos e da institucionalização da juventude como uma política de Estado, requerendo-se, para tanto, a consolidação de um novo marco legal" (POGREBINSCHI. 2013, 260).

Essa análise contribui para a afirmação de que a criação de marcos legais impulsiona as agendas no interior das esferas de governo. Segundo os entrevistados, o fato de as prioridades das conferências terem exercido impacto na agenda do legislativo e, em alguns casos, serem implementadas com força de lei, reforçam a importância do tema. Com a aprovação do Estatuto da Juventude em 2013, foram definidas as competências da União, dos estados e dos municípios no que se refere às políticas de juventude. Entre outras atribuições, compete aos três entes federativos a articulação e a cooperação interfederativa, o fomento à participação do segmento jovem e a realização das respectivas etapas das conferências com periodicidade máxima de quatro anos. A lei rege também sobre o funcionamento dos conselhos de juventude, que devem atuar no controle social e auxiliar na elaboração, implementação, execução e monitoramento das políticas de juventude e das formas de participação no âmbito dos seus territórios.

Espera-se que essas diretrizes, agora com força de lei, reforcem o processo de institucionalização, favorecendo o processo de realização da próxima conferência. De certa forma, estados e municípios passam a ser forçados a criar e fortalecer órgãos institucionais de juventude, fator condicionante do recebimento de recursos pelo governo federal. Essa diretriz legal faz avançar o fortalecimento da institucionalização, promovendo a articulação entre todas essas instâncias.

Destacados os avanços, é possível também tecer críticas sobre a metodologia das conferências de juventude. A metodologia aberta, que tinha como objetivo absorver as demandas da juventude e construir políticas públicas "de baixo para cima", também apresenta suas limitações. A não proposição de um objeto específico a ser elaborado – um plano ou política estruturante – fragilizam a estruturação da pauta. As prioridades e resoluções extraídas das conferências foram distribuídas de forma fragmentada pelos governos, tanto entre os níveis federativos quanto entre as esferas de poder.

Algumas das prioridades apontadas vieram a se tornar políticas públicas, tocadas pela própria Secretaria Nacional de Juventude. É o caso do Plano Juventude Viva, de enfrentamento à violência contra jovens negros, fruto da resolução eleita como prioritária na 1ª Conferência Nacional, e a campanha pela aprovação da PEC da Juventude, aprovada em 2010. Contudo, foi possível observar que algumas outras resoluções não se efetivaram em políticas específicas, muito em decorrência do fato de não ter sido estabelecido um ator governamental responsável por tocar essas medidas.

Souza também aponta limitações às conferências que tiveram como objetivo a troca de experiências e a articulação entre atores. Segundo o autor:

> (...) cabe a reflexão se um evento cujo objetivo central é disseminar visões deve ser considerado como processo participativo na gestão de políticas públicas, embora o *agendamento* possa ser base para a proposição de políticas públicas (SOUZA, 2013: 62).

As metodologias inovadoras implementadas, como as conferências livres e virtuais, contribuem para aumentar a capilaridade do processo participativo para fora das metodologias tradicionais de representação que podem limitar a capacidade de diálogo. Contudo, a realização dessas novas etapas precisa considerar também os contextos locais e a mobilização da sociedade civil. Estudo de Almeida reforça que o fato de essas etapas não serem obrigatórias "pode enfraquecer esta potencialidade de agregar distintas opiniões da sociedade e precisaria[m] ser revista[s] nos seus regulamentos e regimentos" (ALMEIDA, 2013: 199). Até mesmo as iniciativas mais inovadoras devem ser estruturadas e regulamentadas dentro do processo para que não percam seu foco e objetivo.

Para as próximas conferências de juventude, os entrevistados apontam algumas perspectivas importantes. Consideraram que o papel das duas primeiras conferências foi cumprido ao fazer avançar a agenda das políticas voltadas aos jovens, contribuindo para a maior institucionalização do tema, a criação de órgãos específicos, o avanço nos marcos legais e a implementação dos conceitos da juventude. Foi possível mapear as demandas da juventude e pensar em programas e ações que respondam a essas questões. Entendem que o momento não permite mais uma metodologia tão aberta e abrangente como havia sido feito até então.

O objetivo de garantir o direito a participação de mais pessoas, fazendo ouvir as vozes de toda a pluralidade do público jovem, está mantido. As metodologias para incorporar o maior número de opiniões foram consideradas exitosas e devem ser mantidas, mas entende-se que é necessário propor uma discussão mais estruturante, pautada em objetivos e diretrizes mais concretos, na avaliação das questões que avançaram e das que ainda estão pendentes de avanço. Nesse sentido, será possível cobrar de forma mais incidente a atuação efetiva dos órgãos estaduais e municipais de juventude, além dos conselhos, na realização das conferências, na ampliação dos canais participativos e de diálogo com a sociedade civil, e na criação e implementação de políticas, programas e ações locais.

As Conferências de Políticas para as Mulheres

As Conferências de Políticas para as Mulheres representam espaços de diálogo entre governo federal, estados, municípios e sociedade civil para construção, elaboração e avaliação de políticas públicas para mulheres. Foram realizadas três conferências sobre o tema – em 2004, 2007 e 2011, no escopo de estabelecer metas e objetivos para o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM).

Contextualização

Em contraste com a pauta da juventude, a demanda por políticas públicas específicas para as mulheres já era pautada por grupos de mulheres e feministas muito antes do processo de redemocratização do país. A consciência da necessidade da igualdade entre homens e mulheres estava sendo moldada há séculos, e a luta pelos direitos das mulheres emergia com mais força ainda no século XIX, quando se fundamenta a ideia de identidade do indivíduo do sexo feminino. O direito ao voto representa uma das primeiras demandas organizadas dos grupos de mulheres, o que já representa reivindicação por representação no espaço público (ALVAREZ, 1990).

No século XX, emergem mais pautas relacionadas à igualdade de oportunidades e de condições para ambos os sexos. A trajetória de luta para as mulheres ao redor do mundo refletia-se na organização do segmento no Brasil. Os grupos de mulheres e feministas no país, portanto, entendem-se como grupo social sujeito de direitos ainda antes da transição democrática.

A organização do segmento consolida-se de forma mais clara com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985, que assegura a participação desses movimentos nas atividades políticas do país. O CNDM teve importante atuação na Assembleia Nacional Constituinte de 1986 por meio da campanha que ficou conhecida como "*Lobby* do Batom". Antecedida pelo evento "Os Direitos da Mulher para a Constituinte", na qual foi escrita a Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, a campanha tinha como objetivo garantir os direitos das

mulheres no texto da Constituição. Segundo o conselho, foram garantidos mais de 200 dispositivos constitucionais relativos às demandas feministas[13].

A similaridade com a temática de juventude refere-se à institucionalização tardia das pautas das mulheres. Não obstante o fortalecimento da pauta desde a Constituição Federal de 1988 e a existência do CNDM desde 1985, não havia órgãos governamentais específicos que tratassem do tema. O Conselho era vinculado, desde sua criação, ao Ministério da Justiça. O tema era amplamente pautado e mobilizado pela sociedade civil organizada, que considerava fundamental a criação de um órgão federal específico. A Secretaria de Políticas para as Mulheres foi criada em 2003, pelo então presidente Lula, vinculada à Presidência da República.

A Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM) surge da necessidade de dar um tratamento específico às pautas feministas, ainda que de forma transversal, e da institucionalização da temática nas esferas de governo. Entendeu-se que era necessária a criação de um órgão que centralizasse a formulação, a elaboração, a execução e o monitoramento das políticas públicas para as mulheres. A mobilização da sociedade civil tem papel fundamental na criação da Secretaria.

A SPM tem como objetivo promover e articular com outros ministérios a criação de políticas, programas e ações de valorização, desenvolvimento e inclusão social, econômica, política e cultural da mulher, promovendo a igualdade entre homens e mulheres e combatendo preconceitos em relação ao sexo feminino que ainda vigoram na sociedade atual. A Secretaria atua também numa mudança de mentalidade e de cultura política em torno da questão da igualdade de gênero, temática abordada em todas as suas ações e por meio de campanhas educativas de sensibilização e conscientização relativa ao tema. O CNDM passou a integrar a estrutura da SPM, apoiando a Secretaria na articulação com governo e sociedade civil[14].

O fortalecimento da pauta passou e ainda passa por um processo contínuo de sensibilização em torno do tema, que conta com a cooperação e articulação transversal entre a SPM e outros ministérios junto à sociedade civil. Não obstante a existência do Conselho e da Secretaria de Políticas para as Mulheres no âmbito do

[13] Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres e Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
[14] Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

governo federal, a existência de coordenações e órgãos específicos no âmbito dos estados e municípios ainda era insuficiente para atender às demandas do segmento em todo o território nacional.

Face ao exposto, considera-se a afinidade das áreas de juventude e de mulheres, que conquistam espaço considerável no cenário político a partir da transição democrática que se inicia no processo de construção de uma nova constituição e se consolida ainda nos dias de hoje. A partir de 1988, os movimentos passam a pautar de forma mais incisiva a necessidade de garantia e ampliação de direitos e políticas públicas específicas aos segmentos até então colocados à margem dos processos decisórios. Não obstante, há de se considerar as especificidades das áreas temáticas, pois, conforme já foi dito, a trajetória de mobilização em torno da pauta influencia a forma de funcionamento das conferências.

Tendo o tema sido pautado na agenda pública e institucionalizado no governo federal por meio da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, surge a necessidade da criação de um plano estruturado que atendesse às demandas dos movimentos feministas e de mulheres. Esse entendimento considera que as demandas por direitos das mulheres já eram amplamente conhecidas, dada a histórica trajetória de luta das mulheres. Os documentos e as entrevistas evidenciam que havia um importante acúmulo na discussão, mas uma demanda represada por participação e pela construção de políticas públicas que refletissem essas necessidades. É nesse contexto e com o objetivo de construir (e, posteriormente, avaliar, revisar e repactuar) o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres é que acontecem as Conferências de Políticas para as Mulheres.

A maioria dos documentos orientadores gerados nesses processos trazia, portanto, ideias norteadoras à construção e revisão do Plano. Ou seja, já havia o entendimento claro de que o produto do processo conferencial seria um plano de políticas públicas voltado para as especificidades do público em questão. Portanto, os documentos elaborados pelas comissões organizadoras já traziam expressamente a diretriz do debate.

As Conferências tiveram como produto os I, II e III Planos de Políticas para as Mulheres, que passaram por revisões, atualizações e repactuações desde a primeira

edição. Esses processos, portanto, utilizaram de outra metodologia, visto que já eram propostas ao debate conferencial as diretrizes que deveriam ser tratadas naquele espaço, colocadas pelas comissões organizadoras das conferências.

Para os fins desta análise, de acordo com a tipologia proposta por Souza (descrita na seção "Metodologia" deste trabalho), considera-se que as conferências de políticas para as mulheres tinham como objetivo a proposição (formulação de políticas para a garantia de direitos; criação e reformulação de planos, programas e políticas) e a avaliação (diagnóstico de situação; avaliação de políticas e do encaminhamento das resoluções de conferências).

É nesse sentido que se distinguem as metodologias das conferências de juventude e de políticas para as mulheres. As três Conferências de Políticas para as Mulheres já traziam, desde o decreto de convocação até o documento orientador, a perspectiva da construção de um Plano. O debate, portanto, estava voltado à construção de um objeto específico, que teria como objetivo estruturar todas as políticas públicas voltadas para mulheres. As contribuições dos participantes das etapas conferenciais, portanto, deveriam ater-se a propostas para a construção do Plano, em contraste com as conferências de juventude, que não propunham de antemão um produto específico da conferência. Novamente, não se pretende aferir que essa metodologia é mais ou menos efetiva do que a metodologia utilizada nas conferências de juventude. Essa avaliação será desenvolvida em um próximo momento.

Diretrizes da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: documentos, relatórios e atos normativos

A 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi convocada pelo Decreto Presidencial de 18 de dezembro de 2003, com o objetivo de *propor diretrizes para a fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Coordenada pela SPM e pelo CNDM, a 1ª Conferência estruturou-se em eixos temáticos que deveriam "nortear as ações de caráter analítico, formulador e propositivo de todas(os) as(os) participantes".

O documento base, além de discorrer sobre os eixos temáticos, abordou especificamente a questão da institucionalização das novas temáticas de políticas públicas. Foram destacados os sutis avanços na criação de secretarias e conselhos específicos em nível local: em 2004, já existiam 22 conselhos estaduais, 108 conselhos municipais e 39 coordenadorias e secretarias, além da própria Secretaria de Políticas para as Mulheres, que já representava um avanço considerável no que se refere à institucionalização das políticas de gênero. Ressalta, contudo, que essas políticas implementadas na última década foram "tímidas", "fragmentadas" e "pouco transformadoras". O texto propõe que o próximo passo seja avançar em:

> "a) Aprimoramento dos marcos legais;
>
> b) *Institucionalização das políticas de gênero através de um pacto entre os três níveis do poder executivo – municipal, estadual e federal – que possibilite a criação e consolidação de órgãos apropriados de gestão e, ao mesmo tempo, a implantação da transversalidade em suas ações;*
>
> c) Implementação de políticas públicas que ultrapassem os marcos legais e respondam aos problemas centrais que envolvem as mulheres na sociedade brasileira".

Ainda no documento base, a Comissão Organizadora propõe ao debate princípios e diretrizes que deveriam integrar o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que seria produzido na 1ª Conferência Nacional. Quanto às diretrizes de políticas e ações prioritárias, é afirmado que:

> "Assumindo proposições arroladas em outros documentos nacionais e internacionais, representando demandas dos movimentos de mulheres e feministas, apresentamos aqui um elenco de diretrizes, agregadas em cinco grandes áreas de intervenção. Busca-se, com a realização das Conferências, ampliar, consolidar e redimensionar estas diretrizes".

Para os grupos de trabalho da etapa nacional, foi elaborada pela Comissão Organizadora uma "Proposta de Diretrizes para uma Política Nacional para as Mulheres", trazendo contribuições das etapas anteriores, que haviam sido subsidiadas pelo documento acima referido. No documento, a Comissão Organizadora, reforçando a perspectiva de construção de política e plano específicos, afirma que:

> "As diretrizes gerais para uma política nacional para mulheres, bem como as diretrizes dos eixos temáticos, buscam expressar o sentido geral que devem nortear as políticas públicas para as mulheres na perspectiva da igualdade de gênero. Esperamos que as delegadas se debrucem sobre essas diretrizes e as questões candentes que elas apontam e democraticamente deliberem sobre a Política Nacional para as Mulheres; e que, com base nessa política acordada coletivamente, sejam construídos Planos Nacionais, Estaduais e Municipais de Políticas para as Mulheres."

São apresentados os princípios e as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres, além de indicativos para ações, programas e projetos governamentais.

A 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

A 1ª Conferência Nacional aconteceu nos dias 17 a 19 de junho de 2004, e contou com etapas preparatórias municipais, regionais e estaduais. Cerca de 2.000 municípios realizaram conferências municipais que envolveram mais de 120 mil mulheres. As conferências estaduais aconteceram em todas as Unidades da Federação. Diferentemente das conferências de juventude, a realização da 1ª Conferência de Políticas para as Mulheres realizou-se apenas por meio das etapas conferenciais tradicionais.

Participaram da etapa nacional cerca de 1.800 delegadas e 700 convidadas e observadoras. As resoluções da 1ª Conferência foram consolidadas no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, construído de forma participativa naquele espaço de diálogo entre governo e sociedade. O Plano tinha como objetivo fornecer as diretrizes para as políticas públicas para as mulheres em todas as esferas de governo, apontando para a necessidade de criação e fortalecimento de organismos institucionais que tratassem dessa pauta de forma específica e particular. Entre as diretrizes do Plano, está a necessidade de *criar, fortalecer e ampliar os organismos específicos de direitos e de políticas para as mulheres no primeiro escalão de governo, nas esferas federal, estadual e municipal*.

Ainda no que se refere à institucionalização da área, foram incluídas outras ações no I PNPM: *apoiar a criação e o fortalecimento de conselhos estaduais e*

municipais dos direitos da mulher, garantindo sua existência nas 27 Unidades da Federação; e *apoiar a criação e o fortalecimento de organismos de políticas para as mulheres no âmbito do poder executivo estadual e municipal*.

Diretrizes da 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: documentos, relatórios e atos normativos

A 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres foi convocada pelo Decreto de 17 de janeiro de 2007, com o objetivo de *analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Novamente, o Plano já era trazido como objetivo no decreto convocador da Conferência, e fazia-se uma referência à implementação das diretrizes pactuadas em sua primeira edição. Essa afirmação, de certa forma, reforça uma preocupação com a efetivação e avaliação das diretrizes aprovadas no debate anterior.

O regimento interno, de praxe, apresenta as normas e orientações para a realização de todas as etapas deste processo. Trazia novamente como tema prioritário *apresentar propostas de alteração do conteúdo do PNPM e da sua forma de execução*. Assim como na edição anterior, são previstas etapas municipais, regionais, estaduais e nacional. O regimento estabelecia, ainda, que o debate fosse subsidiado pelo I PNPM e as discussões orientadas pelos roteiros apresentados.

Os textos e roteiros de discussão foram elaborados pela Comissão Organizadora Nacional com vistas a subsidiar as conferências municipais, regionais e estaduais. Considera-se que a primeira conferência havia cumprido o seu papel ao pautar uma agenda ampla de compromissos com as políticas de gênero por meio do PNPM. É proposto, portanto, que seja feita uma avaliação da implementação do Plano, agregando novas questões à pauta.

Os documentos trazem uma análise sobre os desafios da implementação e execução do I PNPM, composto por 199 ações estruturadas em 4 eixos. Considerou-se necessário fazer uma avaliação do Plano, propondo alguns redirecionamentos. O próprio documento afirma que:

> "A plena execução do Plano implica na cooperação entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal); no envolvimento dos organismos governamentais de políticas para as mulheres (secretarias, coordenadorias e assessorias da mulher) e dos Conselhos Nacional, estaduais e municipais de direitos da mulher; na atuação direta do movimento social, no controle social e na proposição de novas políticas públicas."

Não só a execução do Plano, mas a realização de espaços de diálogo também depende desse conjunto de fatores articulados. A Comissão Organizadora Nacional, responsável pela redação dos textos orientadores, afirma que o Plano reorientou a atuação da SPM junto aos ministérios e aos governos locais, fortalecendo a articulação interfederativa. Por isso, considerava-se importante que a metodologia dos encontros girassem em torno dessa iniciativa, pois estruturava as políticas para mulheres no interior dos governos. Nesse sentido, a Comissão justifica a metodologia que foi escolhida para a realização desses processos, dada a importância da estruturação e avaliação de um Plano concreto.

Posteriormente, os textos orientadores traçam uma análise sobre os resultados alcançados em todos os eixos do I PNPM. São destacados importantes avanços, mas ainda faltavam passos largos para uma implementação efetiva que perpassasse todas as esferas de governo e todas as políticas públicas. Foram estabelecidos dois eixos para implementação do Plano: a atuação do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano e a pactuação com as esferas de governo locais para incentivar o fortalecimento dos organismos institucionais de políticas para as mulheres.

As etapas municipais, regionais e estaduais foram subsidiadas por esses textos elaborados pela Comissão Organizadora, que propunham os temas que deveriam permear as discussões. A etapa nacional foi subsidiada pela síntese dos relatórios estaduais, que traziam as propostas discutidas nos estados e municípios.

A 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

Nos moldes da primeira edição, a 2ª Conferência de Políticas para as Mulheres contou com etapas municipais, regionais e estaduais, que mobilizaram cerca

de 200 mil mulheres e elegeram delegadas para a etapa nacional, realizada entre os dias 18 e 21 de agosto de 2007. Neste momento, cerca de três mil delegadas do governo e da sociedade e convidadas avaliaram a implementação do PNPM, construído na primeira edição da conferência.

A análise de que era necessário repactuar ações e corrigir os rumos do primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres partia do pressuposto que esta era uma ação continuada que deveria permear a atuação do governo e da sociedade. O lançamento do II PNPM é resultado das resoluções e diretrizes aprovadas no âmbito da segunda conferência, contando com 94 metas, 56 prioridades e 388 ações distribuídas em 11 áreas de atuação.

O segundo plano veio reafirmar as diretrizes colocadas pela primeira conferência, ampliando suas áreas de abrangência, propondo novos eixos e detalhando os eixos anteriores, renovando suas propostas de acordo com a dinâmica das demandas. A avaliação do Plano feita durante a conferência apontou como um dos avanços a criação de organismos governamentais estaduais e municipais para a coordenação das políticas para as mulheres. Contudo, identificou-se também que os avanços não foram suficientes, devido à não existência desses organismos em muitos governos estaduais e na maioria dos governos municipais. Nesse sentido, o II PNPM traz novamente como diretriz a criação, o fortalecimento e a ampliação desses órgãos no primeiro escalão de governo, nas esferas federal, estadual e municipal. Essa diretriz revela que, não obstante as conquistas, ainda havia que se avançar na institucionalização da pauta.

A própria metodologia da Conferência passou por mudanças e adaptações na nova edição, que passou a ser conduzida pelo Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, ampliando a representação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais. Passou também a contar com a articulação de novas áreas do governo, que assumiram compromissos e definiram recursos previstos para cada ação, de forma a efetivar os objetivos da conferência e a transversalidade da agenda.

Diretrizes da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres: documentos, relatórios e atos normativos

A 3ª Conferência de Políticas para as Mulheres é convocada pelo Decreto de 15 de março de 2011, que novamente traz como tema a avaliação e o aprimoramento do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. O regimento interno dispõe sobre a organização e o funcionamento da 3ª Conferência, que também se organiza em etapas municipais, regionais, estaduais e nacional. Alguns elementos novos podem ser observados no regimento, como a realização de uma Conferência Governamental federal para discussão das proposições da 3ª Conferência.

Contudo, a mais importante metodologia inovadora que se insere nessa nova etapa é a realização de conferências temáticas livres, que poderiam ser organizadas em diferentes formatos, e não elegiam delegadas, mas tinham como objetivo contribuir para o debate das demais conferências, vez que as contribuições poderiam ser encaminhadas às etapas municipais, regionais, estaduais ou nacional. Essa nova etapa foge à metodologia tradicional que vinha sendo adotada por essas conferências, a partir do entendimento de que era possível e necessário incorporar novas vozes ao diálogo.

Novamente, o regimento estabelecia que o temário proposto deveria permear as discussões ao longo de todo o processo, consideradas as realidades locais na perspectiva da definição de políticas para as mulheres em âmbito local e *tendo como objetivo a criação e o fortalecimento de organismos de políticas públicas para as mulheres*. Nessa edição, o próprio regimento trazia a questão da institucionalização das políticas de gênero, já pensando a capilaridade dos programas e ações em todos os âmbitos – federal, estadual e municipal.

Além da avaliação e repactuação do Plano, a Comissão Organizadora da 3ª Conferência estava preocupada com a implementação de políticas locais, respeitando as particularidades da situação da mulher nas diferentes regiões. A orientação era que as etapas locais deveriam aprovar uma plataforma de políticas para as mulheres como base para elaboração ou fortalecimento dos planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres, com a perspectiva da implantação de órgãos institucionais específicos. As propostas para as referidas plataformas locais deveriam constar nos relatórios dos estados e municípios, bem como as propostas referentes à Conferência Nacional. Dessa

forma, os estados e municípios tinham o compromisso de propor contribuições à etapa nacional, mas deveriam também apresentar perspectivas de implementação de políticas locais. Entende-se que essa determinação contribuiria para um maior engajamento dos governos locais nos planos de políticas para as mulheres.

O texto-base para a realização das conferências estaduais, regionais e municipais tratava-se de uma versão compacta do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, vez que a 3ª Conferência tinha como objetivo definir prioridades para o próximo período a partir da avaliação, atualização e aprimoramento do Plano vigente. São retomados os princípios, diretrizes, objetivos, prioridades e metas propostos após a segunda conferência. O último eixo, de gestão e monitoramento do Plano, replica os objetivos de viabilizar a gestão compartilhada e transversal do PNPM na administração pública federal, estadual e municipal. Retoma também as prioridades de ampliar a institucionalização das políticas de gênero nos poderes executivos dos três níveis federativos e contribuir para criação e fortalecimento de organismos estaduais e municipais de promoção de políticas para as mulheres e seus respectivos planos de ação.

A 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

O decreto de convocação da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres apresenta um novo e importante elemento: quem o assina é a primeira mulher Presidente da República da história do Brasil. Esse detalhe já vem carregado de significados no que se refere ao papel que a mulher vem assumindo na sociedade brasileira, principalmente pelo fato de que a conferência anterior havia pautado fortemente a participação da mulher em espaços de poder.

Foram realizadas conferências municipais, regionais, estaduais e, pela primeira vez, conferências temáticas livres não eletivas, que contribuíram principalmente para a configuração das plataformas locais de políticas para as mulheres. Dentre as resoluções aprovadas pela plenária final, destaca-se a seguinte prioridade:

I. A 3ª Conferência Nacional posiciona-se pelo fortalecimento da Política Nacional para Mulheres, aprovada em 2004, referendada em 2007, por

> meio da consolidação e institucionalização desta Política enriquecida com base nos debates, consensos e resoluções desta 3ª Conferência Nacional, base para qualificar os objetivos, diretrizes e normativas diversas da Política Nacional para Mulheres. Essa política deverá orientar todos os níveis de governo, federal, estaduais, distrital e municipais, ao formularem suas ações e planos de políticas para as mulheres.

Reafirmam-se ainda os princípios e diretrizes orientadores das versões anteriores do Plano. O III PNPM passa a incorporar as novas questões trazidas nesse debate, fomentando prioritariamente a implementação dos planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres.

Face ao exposto, a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres se realiza em um contexto mais propício. Desde a primeira conferência, realizada em 2004, foi observada uma série de avanços na agenda das políticas de gênero, sendo tratada de forma cada vez mais transversal e capilarizada no interior dos governos e da sociedade civil. A proposta de estruturação e atualização periódica de um Plano tem como objetivo incorporar as políticas para mulheres como compromisso de Estado no âmbito das esferas de poder e dos níveis federativos. Contudo, ainda remanescem tantos outros desafios que ainda carecem de soluções, que nem sempre acontecem no ritmo ou com a intensidade desejada.

Análise das Conferências de Políticas para as Mulheres: avanços e desafios

Diferentemente da temática de juventude, a luta por direitos das mulheres era mais antiga e as demandas mais consolidadas, inclusive pela própria característica organizativa dos grupos feministas e de mulheres, que atuavam pela garantia da efetivação de direitos há décadas. A mobilização e a participação dessas organizações são abordadas por diversos autores.

Leonardo Avritzer (2012: 131) observou uma maior participação nas conferências de políticas para as mulheres do que em algumas outras áreas mais tradicionais de políticas públicas, como saúde. Isso se deve à “redefinição das áreas de interesse dos atores da sociedade civil”, que o autor vincula, entre outras razões, à

criação de um órgão específico no âmbito do governo federal (a SPM), reforçando que os incentivos da política de Estado podem acarretar em um maior nível de participação. Não obstante, a institucionalização recente ainda faz com que a atuação das organizações da sociedade civil seja forte no sentido da cobrança de criação e implementação de uma agenda ainda jovem e imatura dentro do Estado, mas – consideradas as dissidências e heterogeneidades dos movimentos – mais consensual no âmbito da sociedade civil. Portanto, o autor reforça que o fato de essas conferências apresentarem um alto grau de participação é resultado concomitante do "grau de contenciosidade" da política no interior do governo e do "nível de consenso entre a sociedade civil e os membros do governo acerca desta política".

No mesmo sentido, Ramos, no estudo *Conferência Nacional de Política para as Mulheres: Interações discursivas e implicações para a legitimidade epistêmica* (2013: 95) aborda a questão da fraqueza da institucionalidade dessas políticas, afirmando que as conferências nacionais refletem em sua dinâmica a diversidade de mobilização e institucionalização das áreas em que são realizadas. O autor analisa a metodologia e o formato de realização da 3ª Conferência, e considera que contou com grande mobilização estadual e municipal. Para Ramos, isso é reflexo da recente institucionalização do tema e dos mecanismos de participação social, que fazem com que a sociedade, com experiência de causa e organizada há mais tempo, mobilize-se para avançar nessas questões e sensibilizar as instâncias governamentais.

As próprias entrevistadas, que ocupam cargos no governo desde a realização da primeira conferência, eram ativistas e militantes dos direitos das mulheres desde antes da Constituinte de 1986. Participaram da organização das conferências já com um conhecimento de causa agregado pela própria trajetória de lutas. Esse fato reflete o fenômeno analisado por Abers e Tatagiba sobre o "ativismo institucional" (ver: ABERS, TATAGIBA, 2014).

Ramos também identificou essa questão em sua análise sobre a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Em Belo Horizonte (MG), o autor relata que a organização da etapa municipal é feita pela Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM). Ramos afirma que:

> Não havendo uma estrutura administrativa ou de interação sociedade civil-poder municipal descentralizada, a COMDIM coopera com mulheres ativistas ou profissionais para o desenvolvimento de cada conferência na sua área (RAMOS, 2013: 102).

A trajetória da luta pelos direitos das mulheres tem início muito antes da realização das conferências. Isso não quer dizer que a pauta já estava dada e engessada, pois sua dinâmica acompanha as mudanças ocorridas no papel e nos direitos das mulheres antes, durante e depois da redemocratização. Ainda assim, pelo fato de que as demandas das mulheres vinham sendo construídas há mais tempo, entende-se que não caberia uma metodologia completamente aberta como foi nas conferências de juventude.

Uma das entrevistadas, que participou da realização das duas primeiras conferências, considera que as diretrizes colocadas para a discussão nos textos orientadores não partiram de uma "imposição" do governo à sociedade, mas foram construídas com base nas demandas históricas dos movimentos de mulheres e grupos feministas. Diferentemente da pauta da juventude, considera que não era necessário buscar a origem das demandas e desafios enfrentados pelas mulheres ao longo das décadas. Essas pautas eram majoritariamente conhecidas e entoadas pela sociedade civil há muitos anos.

Nesse sentido, a metodologia utilizada nas conferências já propunha a construção de um Plano (e posterior avaliação e repactuação) no escopo de estruturar as demandas dos grupos de mulheres em uma política transversal de Estado. Portanto, entendia-se que era necessário e fundamental estabelecer as diretrizes e princípios que subsidiariam as discussões das etapas tradicionais das conferências.

Por se tratar de uma agenda de direitos sociais de grupos minoritários, assim como a juventude, a pouca institucionalização de órgãos que tratassem especificamente da pauta também apresentou-se como desafio às três conferências. Da mesma forma, a sociedade estava amplamente empoderada sobre quais eram as demandas e as necessidades do segmento. Contudo, ainda era necessário sensibilizar as esferas de governo acerca da importância de garantir os direitos das mulheres. Para tanto, era necessário dedicar esforços nesse sentido, com vistas a promover a articulação entre União, estados e municípios.

Por não existirem secretarias ou coordenadorias de direitos da mulher em muitas administrações públicas locais, a articulação interfederativa estava comprometida. Herança do patriarcalismo que permeou a história do Brasil, principalmente nos governos locais onde vigia o coronelismo e o clientelismo, o governo federal encontrou resistências para a realização das etapas municipais das conferências. As entrevistadas afirmaram que foram buscados outros canais com os quais essa articulação poderia ser feita. A ausência de órgãos no poder Executivo municipal e estadual fez com que a Comissão Organizadora dialogasse com outras esferas de poder, com a iniciativa privada ou com a própria sociedade civil organizada para a realização das etapas locais.

As entrevistadas narraram uma experiência na qual essa resistência quase inviabilizou a realização do encontro, sendo necessário buscar canais alternativos de articulação. Na 2ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, o poder Executivo da cidade do Rio de Janeiro recusou-se a convocar e promover a etapa municipal, muito embora tivesse participado da organização da conferência em sua primeira edição. Nesse sentido, a conferência municipal do Rio de Janeiro em 2007 foi convocada pela própria sociedade civil, por meio dos grupos feministas e de mulheres, que contaram com o apoio do poder Legislativo municipal.

Também foram pensadas outras estratégias para fomentar a participação e colaboração dos estados e municípios, como o repasse de recursos financeiros às prefeituras e aos governos estaduais e o apoio com recursos humanos para a realização dos encontros. Todas as três edições da conferência criaram uma Comissão de Articulação e Mobilização, à qual competia estimular a organização e realização das conferências, mobilizando governos e sociedade civil para a coordenação do processo.

Na segunda conferência, para fomentar a atuação dos estados e municípios em torno da pauta, a SPM propôs aos governos um Termo de Compromisso para implementação do PNPM. Como resultado, 215 estados e municípios aderiram ao compromisso, e a implementação do Plano foi fortalecida pela criação de organismos institucionais de políticas para as mulheres, que passaram de 13 para 125. Observa-se um sutil avanço, mas que ainda não é considerado suficiente em termos de institucionalização da pauta. O Termo de Compromisso não possui *status* de lei e nem

exige obrigatoriedade, mas de certa forma impõe constrangimentos aos governos que não o aderirem.

No mesmo sentido, foi pensada a criação do Fórum Nacional de Organismos Governamentais, de forma a possibilitar uma articulação permanente destes órgãos com o governo federal. O Fórum reuniu-se algumas vezes após a primeira conferência, mas não realiza encontros desde 2006, o que pode evidenciar a pouca efetividade dessa instância de articulação. A orientação da 3ª Conferência de construir plataformas locais de políticas para as mulheres também atua como fomento à criação e fortalecimento de órgãos municipais específicos.

O Perfil dos Municípios Brasileiros 2009, do Munic/IBGE, também traça análise sobre a institucionalização da questão de gênero.

> O caráter transversal da temática de gênero supõe não apenas a incorporação de ações voltadas para a promoção da igualdade entre homens e mulheres nas agendas dos ministérios e secretarias do poder público federal, mas exige, simultaneamente, a ampliação da rede de parcerias estabelecidas nos âmbitos estadual e municipal, instâncias de onde partem as demandas sociais e para onde efetivamente são direcionadas as políticas em prol das mulheres.
>
> Neste sentido, a existência de estruturas responsáveis pelo tratamento das questões de gênero nos governos municipais constitui-se em um valioso instrumento para o processo de negociação e articulação de políticas na esfera governamental. Segundo os dados da Munic, existiam no País, em 2009, 1.043 municípios com algum tipo de estrutura direcionado para a temática de gênero, o que representa 18,7% do total de municípios brasileiros. Em pouco mais de 70,0% destes municípios, a institucionalidade alcançada pela questão se deu no nível de um setor de políticas para mulheres e/ou gênero subordinado a alguma secretaria específica, sendo ainda muito pequena a existência de secretarias municipais exclusivas para a temática [cerca de 6,5%].
>
> (...)
>
> As informações prestadas pelos 5.565 municípios brasileiros sobre a existência de Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher constituem-se em um dos principais indicadores para a avaliação do exercício do controle social sobre a implementação das políticas públicas para as mulheres, com vistas à promoção da igualdade de gênero no País. Em muitos municípios, assim como ocorreu no caso do Conselho

Nacional dos Direitos da Mulher no nível federal, a fundação dos conselhos antecede a criação das estruturas institucionais, vinculadas à prefeitura, na área de políticas para as mulheres, o que ressalta sua relevância como instância de discussão e monitoramento de políticas e de ações voltadas para a garantia e a ampliação dos direitos das mulheres.

Segundo os dados da Munic, o País conta, hoje, com conselhos em 594 municípios, o que representa 10,7% do total de municípios existentes. Do ponto de vista regional, são os municípios nortistas aqueles que, proporcionalmente, mais contam com Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher: 13,8%, do total dos 449 municípios da região. Em seguida estão os municípios do Sudeste (12,4%), do Centro- Oeste (11,6%), do Sul (11,0%) e, por fim, os do Nordeste (7,8%).

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009.

Esses dados foram obtidos após a realização da segunda conferência. O relatório de 2011[15] já evidenciava a existência de 872 municípios com Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher, 15,7% do total, mostrando um aumento considerável desde 2003, ano de criação da SPM. É possível estabelecer uma relação da institucionalização de instâncias específicas de políticas de gênero com a realização das conferências e o consequente fortalecimento da agenda no interior do governo e da sociedade civil.

As resoluções das três conferências, que foram convertidas nos Planos de Políticas para as Mulheres, sempre trouxeram essa questão como prioritária para a implementação efetiva e transversal de políticas e ações que considerem e busquem superar as desigualdades de gênero. As entrevistadas ressaltaram essa questão como fundamental para superar as dificuldades que as mulheres enfrentam na realidade atual.

A metodologia “fechada” foi considerada importante pelas entrevistadas pois fortalecia o estabelecimento de um compromisso dos governos federal, estaduais e municipais ao estabelecer ações estruturadas e estruturantes para garantia dos direitos

[15] IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

das mulheres, estabelecendo metas e atores responsáveis pelas ações. Contudo, é possível observar uma gama de limitações a essa estratégia metodológica.

O fato de as conferências trazerem a avaliação e repactuação das resoluções das conferências anteriores e do PNPM pode delatar a fragilidade da metodologia atada a um objeto específico. Segundo Souza, esse objetivo "sinaliza a tendência de 'começar de novo' a cada nova edição" (SOUZA, 2013a: 63), transparecendo uma pouca efetivação das resoluções aprovadas anteriormente.

Texto da Articulação de Mulheres Brasileiras (2007) sobre implantação da Política Nacional para as Mulheres ressalta que o objetivo avaliativo encontra resistências por parte dos gestores governamentais, pois se veem "confrontados com ineficiências e insuficiências de suas políticas, uma vez que temos a tarefa de avaliar o que foi realizado ou deixou de ser realizado frente às diretrizes de políticas para as mulheres aprovadas" (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2007: 4).

Algumas assertivas postas nos documentos analisados acima deixavam claro que as discussões deveriam se delinear pelas diretrizes colocadas. Isso pode inibir a manifestação de novas demandas e novas opiniões, comprometendo e limitando a fluidez de um diálogo democrático. Segundo uma das entrevistadas, essa metodologia certamente limitou as potencialidades de um diálogo intenso e profundo sobre "os horizontes das políticas para as mulheres", que vão muito além da definição de princípios e diretrizes, entendimento não compartilhado pelas outras entrevistadas.

Um dos fatores que evidencia essa limitação é o fato de que, na segunda conferência, as discussões ultrapassaram as barreiras do que havia sido colocado no I PNPM, de forma que, na avaliação do Plano, foram inseridos seis "novos" eixos. São eles: participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar; direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; cultura, comunicação e mídia não-discriminatórias; enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia; e enfrentamento às desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas.

Nenhuma dessas demandas é nova ou inédita nas lutas pelos direitos da mulher. O fato de elas serem inseridas apenas no II PNPM mostra que a limitação aos debates da primeira conferência não permitiu que todos os aspectos fossem manifestados em um primeiro momento. Apenas com a repactuação dos rumos que a sociedade civil foi capaz de trazer essas questões à tona. Caso o debate fosse mais "livre", com metodologia mais aberta a novas pautas, provavelmente o primeiro Plano já incluiria uma diversidade maior de temas.

A iniciativa da 3ª Conferência, as etapas temáticas livres, evidenciava um avanço e uma adaptação metodológica para a incorporação de mais opiniões e mais temas a serem debatidos. Contudo, observou-se pouca incorporação das contribuições livres, que não foram apresentadas claramente nos documentos, tampouco nos depoimentos das entrevistadas.

As críticas aqui colocadas não têm como objetivo desconstruir o que foi conquistado pelas Conferências de Políticas para as Mulheres. Pelo contrário, têm como intenção apontar entraves e sugerir rumos para a implementação de políticas de gênero. Os avanços conquistados em termos de institucionalização dos órgãos governamentais e mecanismos de participação que dialoguem com essa agenda são significativos e apontam para uma crescente.

Quanto às perspectivas da quarta edição da conferência, a entrevistada que apresentou críticas à metodologia sugere que as discussões sejam ampliadas e fortalecidas, incorporando mais temas e mais vozes, discutindo as políticas para as mulheres de forma mais transversal e abordando a questão da conscientização e sensibilização de toda a sociedade brasileira – inclusive das próprias mulheres, cujas atitudes também estão marcadas pela herança machista. Essa entrevistada apontou inclusive que um dos desafios por ela observados é que as próprias gestoras de políticas para as mulheres nem sempre estão completamente envolvidas e conscientes da pauta. Daí a necessidade de uma discussão mais ampla sobre a luta pelos direitos feministas como um todo.

As outras entrevistadas defendem a manutenção dos objetivos e da metodologia, considerando necessária a contínua repactuação e aperfeiçoamento de um Plano estruturante, que contribui para que as políticas de gênero passem a permear toda

a sociedade de forma transversal. Antes da realização de uma próxima edição da conferência, o Plano foi reajustado pela SPM, pelo Comitê de Monitoramento e Articulação do PNPM e pelo CNDM, estabelecendo metas do governo federal para o triênio 2013-2015.

Cabe transcrever aqui um longo, mas importante trecho de Camurça sobre os avanços e desafios da 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, replicáveis às outras edições:

> Sob a influência do pensamento e da prática política feminista na comissão organizadora e nos movimentos que se formaram para nela intervir, a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), em 2004, em Brasília, constitui-se como um espaço público importante (...). Entretanto, as políticas para as mulheres na perspectiva da igualdade de gênero inscreveram-se como questão de Estado bem antes disso. Isso ocorre com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), cuja mais importante atuação se fez no processo constituinte de 1988, com resultados notáveis sobre os direitos civis e políticos das mulheres brasileiras e sobre a orientação das políticas sociais. Até a realização da I CNPM, que inclui as conferências estaduais e municipais a ela preparatórias, o que se assistiu no país foi a mais uma replicação desses mecanismos nos níveis estaduais e municipais, numa mimese bastante problemática e na maioria das vezes sem maiores consequências, com algumas exceções importantes. Por outro lado, ocorre uma inovação com as Coordenadorias e Secretarias da Mulher, que (...) apontam para uma maior institucionalização das políticas para as mulheres nas esferas locais de governo. A Conferência Nacional de 2004 demarca, portanto, um novo momento nessa institucionalização, ao recolocar, em todo o país, o debate sobre o sentido e a urgência de políticas para a promoção da igualdade, ao mesmo tempo em que define, no Plano Nacional, as diretrizes que doravante passarão a nortear os debates em torno das estratégias e ações governamentais voltadas para as mulheres. Este, seu maior mérito (CAMURÇA, 2006).

CONCLUSÃO

O desafio central apresentado para a consolidação de novas agendas de políticas públicas representa também um grande desafio à realização das conferências nacionais: a pouca institucionalização dos temas em questão. O fato de existirem poucos organismos governamentais específicos que centralizassem a agenda de jovens e mulheres nos estados e municípios representa uma dificuldade estrutural ao obstaculizar a realização das etapas municipais, regionais e estaduais das conferências. Os temas ainda estavam (e estão) pouco pautados no âmbito governamental, representando dificuldade à articulação federativa entre governo federal e os governos locais. Em ambos os casos, a realização de conferências municipais e estaduais tinha que passar por uma sensibilização a nível de governo e, em determinados ocasiões, uma deliberação impositiva hierárquica por parte do governo federal.

Daí decorre o desafio da própria gestão dos processos participativos. A realização das conferências nacionais, organizadas pelo governo federal[16], encontra obstáculos no decorrer da articulação federativa com estados e municípios para realização das etapas preparatórias. Essa limitação acaba por fortalecer o papel dos movimentos sociais dentro deste processo. As organizações da sociedade civil voltadas às temáticas de mulheres e juventudes possuíam uma legitimidade, representatividade e organização maior do que as próprias instituições do Estado. Os grupos de mulheres, por exemplo, já estavam estruturados e buscavam atuação intensa na esfera pública antes mesmo da década de 90. Dessa forma, para a realização das etapas conferenciais, foi fundamental a mobilização no interior da sociedade.

Para a construção do processo conferencial e superação desses desafios, o governo federal utilizou de metodologias específicas. Para a articulação com estados e municípios, na ausência de coordenações específicas de políticas para as mulheres, a Secretaria de Políticas para as Mulheres afirmou contatar diretamente as organizações da sociedade civil ou outros órgãos alternativos dos governos locais, inclusive do legislativo e judiciário, para auxiliar na realização das etapas locais.

[16] A Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República, em conjunto com o Conselho Nacional de Juventude; e a Secretaria de Políticas para as Mulheres, em conjunto com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

Diante da necessidade de implementar políticas estruturantes para as mulheres, a metodologia proposta previa a construção de um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que colocasse princípios e diretrizes para o fortalecimento de políticas, ações e programas voltados a esse público. Entendia-se que essa proposta era necessária para a institucionalização da agenda de políticas para as mulheres no interior do governo, diante do desafio identificado e de outras questões que permeiam a pauta. Durante a construção do processo conferencial, a dificuldade da pouca institucionalização do tema manifestou-se de forma mais intensa e reforçou a importância da construção de um plano estruturado que sensibilizasse o governo e permeasse suas ações. Essa diretriz norteou o debate em todas as etapas, e observa-se um resultado consequente da realização das conferências e do fortalecimento da pauta: entre 2004 e 2011, período de realização das 3 conferências, aumentou consideravelmente o número de órgãos governamentais de políticas para as mulheres.

Similarmente, a Secretaria Nacional de Juventude contou com o apoio fundamental da mobilização social. Nesse sentido, o processo contou com metodologias inovadoras e criativas, como a realização das conferências livres, etapa preparatória não eletiva por meio da qual quaisquer pessoas ou organizações interessadas em debater o tema poderiam reunir-se e encaminhar suas propostas diretamente à etapa nacional. Também foram feitas consultas aos povos e comunidades tradicionais, no objetivo de levar o debate e incorporar contribuições de jovens indígenas, quilombolas, ciganos, ribeirinhos, entre outros. Essas metodologias alternativas às etapas tradicionais tinham como objetivo ampliar a participação da juventude no processo conferencial, mobilizando novos públicos e sem a necessidade do filtro da representação e das propostas que é feito pelas etapas tradicionais.

A metodologia aberta, por meio da qual os jovens podem apresentar suas pautas livremente, relaciona-se de forma mais sutil com o desafio da institucionalização do tema. O objetivo era pautar o tema na agenda pública, sensibilizando gestores e sociedade civil em torno da importância das políticas para a juventude. Foram colocadas diretrizes e prioridades que deveriam ser consideradas e implementadas pelos órgãos da administração pública nos três níveis de governo, que estruturariam a Política Nacional de Juventude. Essa política já havia sido formulada e implementada pelo governo

federal, e era complementada – e não construída – pelos processos conferenciais de juventude.

Ambas as metodologias apresentaram claras limitações. As conferências de juventude conquistaram uma mobilização ampla por conta das metodologias inovadoras implementadas, mas a ausência de um objeto específico construído com base nas resoluções das conferências fragilizou a pauta. As prioridades aprovadas foram distribuídas de forma fragmentada pelo governo federal, o que dificulta a estruturação de políticas transversais voltadas para a população juvenil. O objetivo de propor e fortalecer mecanismos de articulação sobre juventude, de certa forma, foi alcançado, mas não fortalecido de forma estruturante, por mais que se observe um aumento das instâncias governamentais de juventude.

Por outro lado, as conferências de políticas das mulheres, ao colocarem uma diretriz específica para o processo conferencial, limita o debate e dificulta o desenvolvimento de uma discussão acerca dos horizontes das políticas para as mulheres, mas a construção de uma política estruturante contribui para a sensibilização e institucionalização do tema. Um fator de sucesso identificado em ambos os processos conferenciais é a articulação com a sociedade e o papel dos movimentos sociais na mobilização em torno da pauta, o que fortalece a capacidade deliberativa das conferências.

É possível concluir que as conferências nacionais consolidam-se como importantes processos participativos em novas áreas temáticas, cujas políticas públicas e estruturas organizacionais específicas ainda carecem de maior institucionalização nos três níveis federativos. Foram alçados importantes avanços, mas ainda remanescem desafios para a efetiva consolidação da participação social na gestão pública.

No cerne da literatura sobre participação social e, mais especificamente, sobre conferências nacionais, intentou-se analisar os desafios colocados à realização de experiências participativas, centrando o olhar na dinâmica participativa propriamente dita. Nesse sentido, propõem-se algumas questões ainda pouco exploradas sobre a realização dos processos conferenciais sobre novas áreas temáticas de políticas públicas. Com base no que foi apresentado, é possível compreender questões relativas à escolha

metodológica dos processos, a articulação entre entes federativos e a organização das conferências em si.

Os aspectos analisados aqui não esgotam todas as questões a serem estudadas sobre os processos conferenciais. Ficam evidenciados fatores de sucesso e desafios para a realização de conferências sobre áreas de políticas públicas pouco tradicionais e pouco institucionalizadas historicamente, que influenciam tanto o desenvolvimento dos processos participativos quanto o potencial de impacto e influência na agenda governamental e na gestão das políticas públicas.

ANEXO I

Roteiro de entrevistas

1. Como foi o processo de elaboração da(s) Conferência(s) de Políticas para as Mulheres / Conferência(s) de Juventude? Qual foi a metodologia utilizada e os objetivos propostos?
2. A ampliação da escala da participação social em um país com as dimensões do Brasil representa um claro desafio às instâncias participativas. Como esse desafio se manifestou na construção da(s) Conferência(s) de Políticas para as Mulheres / Conferência(s) de Juventude, como foi interpretado e quais foram as soluções pensadas para superá-lo?
3. Há algum outro desafio que queira destacar que dialoga com a questão da escala?
4. Como a metodologia utilizada contribuiu para a superação desses desafios?
5. Como tem sido a relação entre os três níveis de governo para a realização das conferências?
6. Como foram incorporadas e representadas as propostas e os interesses da sociedade dos estados e municípios nas conferências nacionais?
7. Em relação à primeira conferência, a metodologia foi adaptada nas próximas edições conferenciais com base nos desafios detectados?
8. Como foram encaminhadas as resoluções das conferências? – em âmbito nacional, principalmente, mas também nas esferas estaduais e municipais.
9. Qual a sua avaliação sobre as conferências de políticas para as mulheres / conferências de juventude? Como as conferências (e metodologia) foram avaliadas pelos conferencistas?
10. Há alguma questão que queira abordar que não foi tratada nas questões anteriores?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.; BÜLOW, M. *Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?* Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 28. 2011.

ABERS, R.; KECK, M. E. *Practical authority: Agency and institutional change in Brazilian water politics*. Oxford University Press, 2013.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. *Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro: uma visão desde um Estado heterogêneo.* In: Trabalho apresentado no GT controles democráticos e legitimidade do encontro anual da Anpocs, 35, Caxambu: ANPOCS, 2011.

ABERS, R.; TATAGIBA, L. *Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Brazilian Bureaucracy.* In: ROSSI, F.; BÜLOW, M. V. (Orgs.) Social Movements in Latin America: New Theoretical Trends and Lessons From a Mobilized Region.

ALMEIDA, D. *Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa*. In: AVRITZER, L.; SOUZA, C. (Orgs.) Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

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

ALVAREZ, S. E*ngendering democracy in Brazil: women's movements in transition politics.* Princeton University Press, 1990.

ARATO, A. *Civil society, constitution and legitimacy.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

ARATO, A.; COHEN, J. *Civil society and political theory*. Cambridge, MIT Press, 1994.

AVRITZER, L. *Conferências Nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil.* In: ____; SOUZA, C. (Orgs.) Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013.

AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. *Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política.* Opinião Pública, 2012.

AVRITZER, L. *Sociedade civil e participação no Brasil democrático.* In: MELO; SAÉZ (Orgs). A democracia brasileira: Balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. (Orgs.) *Conferências Nacionais. Atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013a.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. *Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional.* In: _____; _____. (Orgs.) Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013b.

BRASIL. *Balanço de Governo 2003-2010*. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom), 2010.

CAMURÇA, S. *Políticas para as mulheres.* In: Teoria e Debate, n. 66, abr/mai/jun. 2006.

COSTA, A. *O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política.* Revista Gênero 5.2. 2013.

DAGNINO, E. *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania.* In: _____ (Org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, E. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil.* In _____ (Org.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 1980.

DIÁLOGOS SETORIAIS. UNIÃO EUROPÉIA BRASIL. *Relatório: Participação social na Administração Pública Federal: Desafios e perspectivas para a criação de uma política nacional de participação.* Brasília, 2013.

FARIA, C.; SILVA, V.; LOUREIRO, I. *Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação?* Brasília: Revista Brasileira de Ciência Política, n. 7, 2012.

FLORÊNCIO, M. *As conferências nacionais de política para as mulheres e os sentidos atribuídos à deliberação.* Dissertação de Mestrado em Direito pela Fundação Getúlio Vargas / Escola de Direito de São Paulo. São Paulo, 2014.

HABERMAS, J. *Further reflection on the public sphere*. In: CALHOUN, C. (Org.). Habermas and the Public Sphere. Cambridge: MIT, 1996.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *The federalist*. New York: Anchor books, 1963.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação*. Nota Técnica n. 3. Brasília: Ipea, 2012a.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Fatores críticos de sucesso na organização de conferências nacionais*. Nota Técnica n. 2. Brasília: Ipea, 2012b.

LÜCHMANN, L.; ALMEIDA, C. *A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas.* Revista katálises, v. 13, n. 1, p. 86-94, 2010.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIRES, R. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: Ipea, 2011.

PIRES, R.; VAZ, *A. Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

POGREBINSCHI, T. *Conferências nacionais e políticas públicas para grupos minoritários*. Texto para Discussão n. 1741. Brasília: Ipea, 2012.

POGREBINSCHI, T. *Conferências nacionais, participação social e processo legislativo.* In: Série Pensando o Direito o Direito, nº 27. Rio de Janeiro/Brasília, 2010.

POGREBINSCHI, T. *Entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2010.

POGREBINSCHI, T.; SAMUELS, D. *Can Participation Shape National Politics? An empirical answer for a theoretical question*. In: Annual Meeting of the American Political Science, New Orleans, 2012.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. *Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais n. 24: 2011.

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

SANTOS, B. (Org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. *Para ampliar o cânone democrático*. In: _____ (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, C. *A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. In: AVRITZER; _____. (Orgs.) Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013a.

SOUZA, C. et al. *Ampliação da participação na gestão pública: um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011*. Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2013b.

SOUZA, C. et al. *Conferências típicas e atípicas: Um esforço de caracterização do fenômeno político.* In: AVRITZER; _____. (Orgs.) Conferências Nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: IPEAIpea, 2013c.

SOUZA, C.; TEIXEIRA, A.; LIMA, P. *A construção da arquitetura da participação no Brasil: tendências e padrões observáveis em conferências e conselhos nacionais.* Apresentado no Congress of the Latin American Studies Association San Francisco. California: 2012.

TEIXEIRA, A.; SOUZA, C.; LIMA, P. *Conselhos e conferências nacionais: entre a participação e a representação.* Argumentum v. 4. Vitória, 2012a.

TEIXEIRA, A.; DE SOUZA, C.; LIMA, P. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Texto para Discussão n. 1735. Brasília: Ipea, 2012b.

VAZ, A. *Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas.* In: Opinião Pública. Campinas, v. 17, n. 1, p. 163-205, 2011.

WALBY, S. *Theorizing patriarchy*. Oxford: Blackwell, 1990.

YOUNG, I. M. *Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship. Feminism and Politics.* Oxford - New York. Oxford University Press. Edited by Anne Phillips, 1998.