

# **III ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**30/05 a 02/06/2017, UFES, VITÓRIA (ES)**

## **ST 10 – EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS**

***Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise  
longitudinal nas áreas de assistência social, meio-  
ambiente e políticas para as mulheres***

**CARLA GIANI MARTELLI (UNESP)**

**CELENE TONELLA (UEM)**

**MARIA APARECIDA CHAVES JARDIM (UNESP)**

**WAGNER DE MELO ROMÃO (UNICAMP)**

## **RESUMO**

O presente trabalho está inserido no debate recente na ciência política acerca da expansão de diferentes modalidades de participação da população junto aos espaços e processos de discussão e formulação de políticas públicas, formando um quadro de “inovação democrática” caracterizado por processos de criação e de inovação institucional que se diferenciam das modalidades diretas de participação política, a exemplo do plebiscito, do referendo ou da iniciativa de leis de base popular (Gurza Lavalle; Isunza Vera 2010).

## **PALAVRAS-CHAVE**

Conferências Nacionais; instituições participativas; conferências de meio ambiente; conferências de assistência social; conferências de políticas para as mulheres.

## 1. Introdução

O presente trabalho está inserido no debate recente na Ciência Política acerca da expansão de diferentes modalidades de participação da população junto aos espaços e processos de discussão e formulação de políticas públicas. Em meio à multiplicidade de novos experimentos, este trabalho elege como objeto de estudo as Conferências Nacionais de Políticas Públicas. As conferências são consideradas como parte de um processo decisório mais amplo, a incidir sobre os vários setores de políticas públicas. Nesse caso, são pensadas como objetos com certa homogeneidade a compartilhar um desenho institucional semelhante. Mas para os objetivos deste trabalho interessa tratar cada conferência de política como um fenômeno político próprio, específico de determinado contexto da política pública e de sua respectiva comunidade política. Partimos do pressuposto de que há ganhos analíticos importantes quando se considera cada conferência de política pública como um fenômeno político específico, devendo ser priorizada a conjuntura político-institucional em que ocorrem. Conforme Romão (2016, p.10), “as conferências terão sentidos políticos distintos se for levado em conta, por um lado, o nível de institucionalidade do setor de política pública e, por outro lado, o modo como a comunidade de políticas do setor está configurada”. O conceito de comunidade de política (*policy community*) corresponde - para nós - ao conjunto de atores envolvidos nos processos participativos. Nos termos de Kingdon (1995), as comunidades de política seriam os agentes sociopolíticos atuantes na formação da agenda em políticas públicas.

Neste trabalho serão analisadas as Conferências Nacionais de Assistência Social, as de Meio Ambiente e as de Políticas para as Mulheres com o objetivo de compreender o nível de institucionalidade de cada setor, bem como o modo como a comunidade de política se apresenta. Nossa hipótese é a de que quanto mais institucionalizado e estruturado for o setor de política, menos vulnerável estará para outras variáveis, por exemplo, vontade política. Inspirados por Romão (2016), trataremos a institucionalização de um setor a partir de dois aspectos, *antiguidade e extensão da política*.

O primeiro aspecto diz respeito à antiguidade do setor no aparelho de Estado, ou seja, questiona em que medida as políticas no referido setor são políticas de “Estado”, perdurando nos vários diferentes governos. O segundo aspecto refere-se à *extensão* do setor de políticas no território nacional, ou seja, à divisão de responsabilidades sobre a política entre seus entes federados. Assim, um setor de política que se constitua em um “sistema” de políticas, como o Sistema Único de Saúde (SUS) ou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em que a União, Estados e Municípios compartilham as tarefas de gestão da política – inclusive com repasses de recursos entre si com fundos de financiamento específicos para este fim – é mais institucionalizado que outros setores em

que isso não ocorre ou ocorre de forma fraca ou inicial. Também consideramos que quanto maior o nível de institucionalidade de uma política, maiores as chances de ter uma rede de política mais homogênea. No eixo *nível de institucionalidade* considerar-se-á a seguinte tipificação: *conferências de mobilização, conferências de disputa de agenda e conferências institucionalizadas (o ponto ótimo)*. Correspondente a esse eixo, o segundo eixo considera o nível de homogeneidade da política a partir da seguinte tipificação: *protocomunidades, comunidades heterogêneas e comunidades homogêneas (o ponto ótimo)*.

Para Romão (2016), haveria uma relação positiva (não direta de causalidade) entre a institucionalização do setor de políticas e a homogeneidade de sua respectiva rede de políticas públicas de referência, ou seja, sugere que certos níveis de institucionalização de um setor de políticas tenderiam a corresponder a determinado nível de maturação da rede de políticas. Esta correspondência ocorre nas conferências de acordo com três tipos básicos: 1) *conferências institucionalizadas*: há concordância entre os agentes sobre os princípios e disposições essenciais do setor de políticas; o setor é maduro, bastante institucionalizado com possibilidade de conformar um sistema federalizado e com relativamente boa capacidade de colocar em prática as deliberações da conferência; 2) *conferências de disputa de agenda*: pertencem a setores que apresentam nível médio de institucionalização, associado a tentativas incipientes de organização como sistema federal de políticas, com disposição restrita ou irregular de repartição de recursos orçamentários federais; a comunidade não possui espaços formalizados para a geração de consensos de longo prazo, sendo as conferências mais espaços para a expressão da pluralidade de agendas em disputa do que para a negociação e pactuação do futuro da política; 3) *conferências de mobilização*: inscritas em áreas transversais de políticas que exibem um grau mínimo de institucionalização setorial, que não conformam sistemas nem contam com transferências periódicas de recursos; o acesso a fundos orçamentários depende de iniciativas pessoais e clientelistas; registram pouco desenvolvimento em municípios e mesmo no nível estadual e, em consequência, carecem de controles institucionais internos e específicos do setor; suas comunidades de políticas são proto-comunidades, pouco desenvolvidas e bastante fragmentadas, marcadas por iniciativas diversas de grupos pequenos que se comprometem com a defesa de certos princípios para a incipiente política e o fortalecimento de uma causa perante a opinião pública e governo.

Neste trabalho, o objetivo foi perceber a evolução dos três setores de políticas – assistência social, meio ambiente e políticas para as mulheres - com vistas a atingir o “ponto ótimo”, classificando-os conforme as variáveis propostas. Para tanto, procedeu-se a um recorte longitudinal analisando documentos e resoluções produzidos por dez Conferências Nacionais de Assistência Social, quatro Conferências de Meio-Ambiente e quatro Conferências de Políticas para Mulheres. Os documentos foram analisados usando os

seguintes pontos demarcatórios: a) arcabouço legal; b) os recursos, ou seja, a capacidade de definição clara das responsabilidades de cada um dos entes federados no financiamento da política; c) definição do desenho institucional e órgãos responsáveis; d) atores importantes para estruturação da política. Não se busca avaliar a efetividade das deliberações de cada setor, mas a construção do campo ao longo do tempo e a identificação dos atores que se movimentam na política.

## **2. Conferências Nacionais da Política de Assistência Social**

Foram analisadas dez Conferências de Assistência Social, que ocorreram entre 1995 a 2015, sendo as três primeiras no governo FHC. Naquele momento, poder-se-ia falar de *conferências de mobilização*, na medida em que apontam a urgência da mudança substantiva na direção de uma política pública de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão, e de ruptura com o passado marcado pelo assistencialismo, pelo atendimento fragmentado à população pobre e ausência de políticas de Estado. Com a Constituição de 1988 e a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) viu-se um movimento em direção à construção dos “sujeitos de direito” e a universalizar direitos sociais, incluindo, a demanda de fim da Comunidade Solidária, programa que caracterizou a era FHC na assistência.

Os textos demarcam a necessidade de se criar regras claras para o relacionamento entre o setor público e as entidades filantrópicas, com revisão de convênios. Busca-se a regulamentação dos marcos legais da política, a definição dos órgãos responsáveis pelo financiamento, as fontes de recursos e a mobilização para a participação social.

As IV, V, VI e VII (2003, 2005, 2007 e 2009) conferências compõem uma segunda fase, a de *disputa de agenda*, e correspondem ao início do governo Lula que institui, já em 2003, o Ministério da Assistência Social e Combate à Fome. As VIII, IX e X Conferências, que ocorrem entre 2011 e 2015, são as que institucionalizam a política, implementando os eixos estruturantes do setor. O que se aponta como passo seguinte é o aprofundamento e disseminação dos eixos por todo o território nacional. Alguns desafios no cotidiano da política são também abordados: contratação de pessoal por meio de concurso público, construção de diagnósticos, vigilância socioassistencial, aprofundamento da participação de usuários, entre outros.

### **2.1- Marcos legais**

A I Conferência foi realizada tendo como estrutura organizacional uma Secretaria de Assistência Social no interior do Ministério da Previdência e Assistência Social. Foi efetivamente organizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)

Como política pública, a assistência social, a partir da aprovação do LOAS, começa o processo de construção de gestão, incluindo a participação da sociedade civil na condução e tomada de decisões. A LOAS previu que o desenho da política ocorreria por meio da planificação e a primeira estruturação ocorreu em 1998, com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A partir dos anos dois mil, registra-se a forte presença dos atos normativos e a centralidade exercida pela instância federal, que busca dar efetividade ao pacto federativo por meio de programas e ações pactuadas com estados e municípios. O PNAS tem como base a descentralização político-administrativa, pressupondo um comando único em cada esfera de governo, vinculado ao órgão de coordenação da assistência social em âmbito nacional. A PNAS vem por meio de princípios e de diretrizes nortear a implementação da política de Assistência Social, transformando em ação direta os objetivos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS. A PNAS serviu como orientadora para os procedimentos e ações a serem adotados pelos gestores da política de assistência social em todo o país.

Ocorre em 2005 a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O monitoramento da política, por meio das informações geradas pelo SUAS dos serviços socioassistenciais, visa o aperfeiçoamento constante do PNAS. A demanda por mudanças na LOAS aparece nos documentos das Conferências e as deliberações se concretizam por meio, primeiro, da apresentação do Projeto de Lei 3.00/2008, de iniciativa do executivo e, posteriormente, pela aprovação da Lei Ordinária 12435/2011.

A X Conferência apontou a necessidade de mudanças nas leis estaduais e municipais na seguinte direção: assegurar que os Estados e Municípios tenham aprovado as suas respectivas Leis Estaduais e Municipais da Assistência Social em consonância com a Lei Federal nº 8.742/93, modificada pela Lei Federal 12.435/2011, até julho 2017, para aprovação nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, garantindo princípios de dignidade e justiça social.

## **2.2- Arranjos institucionais e recursos**

Conforme Sposati (2013) o passado da política possui como característica “o apartheid institucional” dos órgãos gestores da assistência social ao desenvolver precariamente ações descontínuas e pontuais para atender a imensa população mais vulnerável. As ações eram regidas pelo assistencialismo, pelo favor, sob a capa da docilização e do não reconhecimento do outro como sujeito de direito. Para aqueles de inclinação ideológica liberal, os segmentos de crianças ou pessoas com deficiências, mereceriam amparo. E, tradicionalmente, no Brasil, as organizações de caridade ligadas a igrejas, principalmente a igreja católica, foram as responsáveis principais por essa assistência.

Nas II e III conferências permanecem as seguintes demandas: implantação e publicização de um cadastro único nacional das entidades assistenciais, sob a responsabilidade da SAS; elaboração de legislação específica que defina critérios para a fiscalização permanente das entidades de saúde, educação e cultura inscritas nos conselhos; e submissão ao controle e decisão dos Conselhos de Assistência Social, dos programas e projetos sociais desenvolvidos e apoiados pelas empresas e entidades beneficentes, com recursos de incentivo fiscal e renúncia fiscal.

Ganham ênfase as proposições pela extinção o Programa Comunidade Solidária e outros programas e organismos governamentais, tais como Fundos de Solidariedade que atuam paralelamente na área da Assistência Social nas três esferas de governo, tendo em vista a implantação do Comando Único preconizado pela LOAS, incorporando seus recursos e patrimônios aos órgãos executores da Política de Assistência Social.

A fase de mobilização se caracteriza pela demanda de aplicação da LOAS, de mudança na legislação no que se refere a verbas específicas da assistência social e na destinação de recursos para as entidades assistenciais. Criação, elaboração e implantação dos Planos de Ação e Fundos por parte dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas do governo compõem a demanda. No período em análise, foi constatada a redução na participação financeira da União e aumento das esferas Estadual e Municipal.

Aparecem modelos para a garantia de recursos para a Assistência. Exemplos: destinar ao Fundo Nacional de Assistência Social os recursos para as ações emergenciais; o Fundo de Assistência Social deve ser o único depositário e repassador de verbas para a assistência social; os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem assegurar em seus orçamentos, 5%, o mínimo, para o financiamento da Política de Assistência Social; vincular 5% da arrecadação total de jogos lícitos de azar para os Fundos Municipais de Assistência Social.

Na III Conferência (2001), apesar do refluxo provocado pelo distanciamento por lei de quatro anos entre uma conferência e outra, o entendimento é que houve avanço na estrutura da política de espaços de discussão entre os entes federados, já que aparecem as Comissões Intergestores Bipartites (CIB) e as Tripartites (CIT) para pactuar critérios de partilha de recursos.

A IX Conferência avança nas proposições de responsabilização, fortalecimento e espraiamento por todo o território nacional dos serviços que compõem o SUAS.

## **2.3 – Relação entre os Entes Federados**

O SUAS está balizado pela descentralização, respeitando os desenhos constituintes do pacto federativo: compartilhamento de responsabilidades, autonomia de Estados e municípios, somados ao estímulo à participação popular. Trata-se de um modelo permeado

por dificuldades em relações que se equilibram entre a unidade e heterogeneidade política e de território.

A gestão compartilhada foi definida pelo PNAS de 2004, sendo espaços de partilha as comissões Intergestoras Tripartites e Bipartites (CIT e CIBs), as deliberações das Conferências e os Conselhos Gestores. As Conferências do período Lula apontam intensos debates em torno da gestão compartilhada e indicam a necessidade de cofinanciar e detalhar a estrutura dos equipamentos da assistência. Por exemplo, a VI Conferência traz como objetivos elevar padrão de qualidade da gestão, vigilância socioassistencial, articulação (órgãos), monitoramento, reordenamento institucional para garantir o SUAS. A VIII Conferência fala em assegurar cofinanciamento a partir dos pisos de financiamento da proteção social básica e especial de média e alta complexidade; criar mecanismos técnicos, financeiros e de gestão, sob responsabilidade dos estados e pactuados na Comissão Intergestores Bipartite (CIB), que garantam a oferta de serviços regionalizados de proteção social especial de média e de alta complexidade, especialmente para os municípios de Pequeno Porte I e II, respeitando as diversidades regionais, conforme art. 13 (incisos II, IV e V) da LOAS.

Como é voz corrente no dia-a-dia das atividades, trata-se de uma política que tem CPF – Conselhos, Plano e Fundo. As unidades subnacionais ficaram responsáveis pelos repasses fundo a fundo aos municípios. À União coube o cofinanciamento de todas as ações da política, financiamento e estruturação dos programas de transferência de renda (Bolsa Família e BPC).

Os dados disponíveis no ESTADIC (2013) – Pesquisa de Informações básicas Estaduais -, quadro 1 anexo, apontam em números a consistência da Política de Assistência no que se refere à sua estrutura estadual. Todos os estados possuem Secretaria exclusiva, conselho de assistência deliberativo, fundo estadual de assistência e planos (14 unidades estão em fase de elaboração). No item cofinanciamento dos serviços, 21 unidades responderam positivamente e Acre, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Goiás e Distrito Federal responderam não possuem cofinanciamento de serviços.

No nível municipal, a implementação de fundos, planos e conselhos seguem em ritmo acelerado. Quando se foca nas unidades básicas da assistência, que são os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), segundo o MUNIC (IBGE,2013) o número de CRAS existentes no país aumentou 44,9%, de 2009 para 2013. A Região Nordeste foi a que concentrou a maior proporção de municípios com CRAS (99,5%), seguida do Centro-Oeste (98,7%), Norte (97,6%), Sudeste (96,4%) e Sul (96,1%).

## **2.5 – Dos atores e das comunidades de política**

Quando se trata do SUAS, há uma gama de atores envolvidos, muitas vezes com perspectivas diferentes dos objetivos do sistema. Há o gestor, o trabalhador, o conselheiro, o cidadão usuário da política. Em muitas situações não há consenso nos rumos que projetos e ações devem tomar.

Considerando que o CNAS foi o principal propulsor do processo conferencista, vale a pena olhar os atores que dele participam. Um primeiro aspecto a destacar é a evidente renovação na representação. Na primeira fase, que corresponde às três primeiras conferências, observa-se a presença das tradicionais entidades filantrópicas como a LBA e Cáritas, mas também de entidades de perfil de representação social mais ampla como ABONG, CUT e Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Em destaque o conselho Federal da Assistência Social que aponta o início do protagonismo da Universidade na estruturação do campo da política de assistência, estando presente na condução do Conselho de Assistência, nas palestras de abertura das conferências e no Conselho Federal de Serviço Social, entre outros espaços.

O relacionamento tenso do CNAS com as entidades filantrópicas pautou a dinâmica do fórum por mais de uma década. As divergências diziam respeito ao grau de regulação que o governo deveria exercer sobre os prestadores de serviços filantrópicos ou privados. Entre 1993, quando de sua criação, até 2009 o CNAS tinha por competência registrar, emitir parecer e conceder atestado de mérito às organizações privadas de educação, saúde e assistência social. O atestado de mérito permitia a isenção de pagamento de taxas e contribuições públicas.

O preenchimento das vagas destinadas à sociedade civil foi marcado pela presença crescente das chamadas entidades congregativas: Federações, Associações de Representação Nacional etc., envolvendo entidades de perfil filantrópico como Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas – FENATIBREF, mas também de representações mais plurais como as centrais sindicais, a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), Fórum Nacional de População de Rua, entre outras.

São representações verticalizadas, que congregam organizações regionais e plurais. Lavalley, Castello e Bichir (2004) ao questionarem o “misterioso sumiço no debate acadêmico ocorrido nos anos 1990” dos movimentos sociais, apresentam a perspectiva de que os movimentos sociais permaneceram em cena e continuaram a ocupar posições centrais “nas teias de relações que articulam atores da sociedade civil” (p. 43). Sem dúvida, ocorreram mudanças ao longo dos anos, e os movimentos com organização no nível nacional são os principais protagonistas do novo cenário. São exemplos: o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a Central de Movimentos Populares (CMP), o Movimento Nacional de

Luta por Moradia (MNLM), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam). Constatar essa presença no CNAS reforça os argumentos dos autores.

O decreto 5003, de 2004, modifica a composição da sociedade civil no CNAS. Passam a ser nove membros, distribuídos pelas seguintes categorias: I- três representantes de usuários ou de organizações de usuários da assistência social; II - três representantes das entidades e organizações de assistência social, na forma do art. 3º da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; III - três representantes dos trabalhadores da área de assistência social.

A representação dos usuários no Conselho, a partir de 2005 foi dada a entidades representando segmentos como *Organização Nacional de Cegos do Brasil – ONCB* e Pastoral da Criança. Há iniciativas de criação de fóruns de usuários, é o que aponta a composição do CNAS em 2015, por ocasião da X Conferência: representante do Fórum Estadual de Usuários do SUAS de Sergipe - FEUSUAS/SE e representante do Fórum Nacional dos Usuários de Assistência Social - FNUSUAS/PA;

## **2.5- Considerações preliminares para o setor da assistência social**

Ao avaliar a política de assistência a partir do ciclo de políticas públicas, verifica-se a existência de todas as etapas, desde as demandas até monitoramento e avaliação. As fragilidades apontadas pelos delegados das conferências localizam-se em ao menos três pontos: a implementação com eficácia e efetividade da política em todos os municípios: com estrutura própria, pessoal de quadro permanente, obediência à territorialização e intersectorialidade com outras políticas; a pouca participação dos usuários em todos os níveis; relacionamento dos trabalhadores da assistência com os usuários da política.

A construção da política pública ao longo dos anos permitiu o deslocamento da discussão focada em recursos escassos para o campo da ampliação de direitos e empoderamento de usuários. Mas o ano de 2016 foi marcado por uma sucessão de medidas que apontam para o desmonte das políticas sociais e a imposição de uma agenda conservadora. Um indicador dos mais graves é o fato de deixar de existir um ministério exclusivo: o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário.

## **3. Conferências Nacionais de Política de Meio-Ambiente**

As Conferências Nacionais do Meio Ambiente aconteceram nos anos de 2003, 2005, 2008 e 2013. A I, II e III ocorreram durante o governo Lula (2003-2010). As duas primeiras tiveram à frente do Ministério do Meio Ambiente a ministra Marina Silva. Na Conferência de

2008 o ministro do meio ambiente era Carlos Minc. A última Conferência, de 2013, ocorreu durante o governo de Dilma (2011-2014), que teve Izabella Teixeira como ministra do setor.

Na Conferência inaugural, de 2003, os eixos temáticos que mais estiveram em destaque foram: criação de conselhos e fundos, combate à poluição, gestão das águas, redução dos impactos ambientais, educação ambiental e licenciamento ambiental. O tema educação ambiental foi apresentado visando a promoção e o fortalecimento de Agendas 21 estaduais e municipais, envolvendo a sociedade civil organizada, formando multiplicadores por meio de ações de capacitação, buscando descentralizar e aperfeiçoar o sistema de gestão ambiental<sup>i</sup>. Segundo Abers e Oliveira (2015), a gestão Marina ficou marcada pela tensão resultante da lealdade ao movimento ambientalista e a lealdade ao partido. É de sua gestão a criação e o fortalecimento de diferentes conselhos de políticas públicas. O funcionamento do Conselho Nacional de Meio Ambiente, nesse período, foi intenso e constante, integrando diferentes setores para trabalhar os diversos interesses envolvidos em questões ambientais (Abers e Oliveira, 2015).

A conferência de 2005 teve como objetivo a utilização sustentável dos recursos naturais através de projetos calcados na transparência, participação e controle social, por meio da conscientização e envolvimento da população, respeitando as peculiaridades e especificidades de cada região. O interesse foi o de promover maior envolvimento de diferentes ministérios, governos estaduais e municipais, sociedade civil organizada, envolvendo o setor privado, as ONGs, povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, com ênfase em uma ótica compartilhada e participativa. Segundo Abers e Oliveira (2015), a equipe ministerial coordenada por Marina foi reconhecida por aumentar a importância da agenda ambiental no governo federal, estendendo os compromissos com a questão ambiental para outros ministérios. A Conferência de 2008 teve como tema as mudanças climáticas e a busca da economia sustentável.

Durante o governo Dilma, o PAC 2 foi colocado em cena, dando continuidade a política de investimento em grandes obras de infraestrutura, iniciada no segundo governo Lula. Essa conferência enfocou os resíduos sólidos e teve como objetivo a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Grupos econômicos que lutavam contra as regulações ambientais ganharam influência, principalmente no parlamento. Uma grande coalizão de grupos de interesse voltados para o agronegócio trabalhou durante os anos 2011 e 2012 para mudar o código florestal e, apesar da posição crítica do Executivo contra o projeto de lei em negociação e do fato de a presidente Rousseff ter feito vários vetos à nova versão, o novo código florestal foi aprovado, mesmo sendo considerado, pelo grupo de ambientalistas, como o maior retrocesso na política ambiental brasileira. Novas políticas ambientais assumiram destaque no ministério, como a *Bolsa Verde* e o *Cadastro Rural*.

### 3.1- Marcos legais

O Art. 225 da Constituição de 1988 aborda o tema ambiental: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Além de ser contemplado na Constituição de 1988, quando da realização da I Conferência, em 2003, o marco regulatório ambiental já contava com diversas iniciativas, por exemplo: Lei de 1989, Lei nº 7802/89, que exigia o registro prévio da produção, exportação, importação, comercialização e utilização de produtos agrotóxicos; Lei de crimes ambientais ou lei da natureza (lei n. 9.605 de 13 de fevereiro de 1998); Lei das Águas (Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997) que definiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e instituiu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; Política Nacional de Meio Ambiente, lei 6.938/81; Lei 9.605/98 de sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; Lei 9.795/99 da Política Nacional de Educação Ambiental; Lei 9.985/00 que institui o sistema nacional de unidades de conservação da natureza; Lei nº 12.608, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que por sua vez dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC) e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres.

Não é nosso objetivo aqui enumerar todas as leis do setor, mas sugerir a *transversalidade* do marco regulatório<sup>ii</sup> do setor ambiental, assim como a <sup>iii</sup>existência de leis anteriores à I Conferência.

### 3.2- Arranjos institucionais e recursos<sup>iv</sup>

Com relação a recursos, o setor possui o Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado em 1998, que garante recursos para a efetivação da maioria dos programas e projetos ambientais, com prioridade para os projetos voltados ao fortalecimento da gestão ambiental de municípios da Amazônia.

O setor possui o Comitê Gestor do Fundo Setorial de Recursos Hídricos, do Ministério da Ciência e Tecnologia, que apoia e financia projetos de pesquisa, inovação e capacitação na área de recursos hídricos.

Outros recursos são oriundos do programa Avança Brasil, que dialoga com a iniciativa pública e privada, com destaque para o BNDES. Além dos fundos nacionais, o setor ambiental conta com o Fundo Mundial para o Meio ambiente (GEF), que contribuiu, entre outros projetos, para a efetivação do projeto *Ações integradas público-privadas para a biodiversidade*, por meio de negociações com o MMA. Além disso, existem diversos

programas internacionais em que o MMA busca por financiamentos, inclusive com o Mercosul.

Finalmente, o setor ambiental usufrui de fundos de recursos internacionais, tais como *Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil*, criado em 1990 e financiado pelos governos dos países do G7, Países Baixos e União Europeia.

### **3.3-Relação entre os Entes Federados**

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) foi criado em novembro de 1992, tendo como missão promover a adoção de princípios e estratégias para o conhecimento, a proteção e a recuperação do meio ambiente, o uso sustentável dos recursos naturais, a valorização dos serviços ambientais e a inserção do desenvolvimento sustentável na formulação e na implementação de políticas públicas, de forma transversal e compartilhada, participativa e democrática.

Segundo o sitio oficial do MMA, constitui como área de competência do Ministério do Meio Ambiente os seguintes temas: a) Política Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos; b) Política de Preservação, Conservação e Utilização Sustentável de Ecossistemas, e Biodiversidade e Florestas; c) Proposição de Estratégias, Mecanismos e Instrumentos Econômicos e Sociais para a Melhoria da Qualidade Ambiental e do Uso Sustentável dos Recursos Naturais; d) Políticas para Integração do Meio Ambiente e Produção; e) Políticas e Programas Ambientais para a Amazônia Legal; f) Zoneamento Ecológico-Econômico<sup>v</sup>.

Além de relação com outros ministérios, estados e prefeituras, o tema ambiental tem diálogo intenso com o setor privado. A resolução que sugere que instituições financeiras ligadas ao Banco do Brasil possuam políticas de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) é um exemplo, pois essa resolução tem sido aplicada inclusive por instituições financeiras não ligadas ao BB, como o Santander, Itaú, dentre outros.

Existe uma tentativa de diálogo com os municípios, sobretudo na fiscalização e no cumprimento da legislação ambiental. Além disso, houve a criação, instalação, ampliação, fomento e fiscalização de pontos públicos de coleta seletiva de lixo<sup>vi</sup> nos municípios<sup>vii</sup>, a partir de 2010.

O Ministério tem adotado um conjunto de medidas buscando transferir o planejamento e a execução de políticas ambientais a Estados, Municípios, organizações não-governamentais e outras entidades públicas e privadas. Exemplos são os projetos financiados pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), executados de forma inteiramente descentralizada.

A importância do setor pode ser medida pelos dados na tabela 1 ao final do trabalho. Das 27 unidades federativas, 18 possuíam secretaria exclusiva de políticas para meio

ambienta; 8 possuem secretaria conjunta com outra política; e 1 possui departamento órgão ou similar de meio ambiente.

### **3.4- Dos atores e das comunidades de políticas**

A questão ambiental aparece como um tema bastante heterogêneo na comunidade de políticas, com presença de atores distintos e até de espaços conflitantes (sindicalistas, empresários, pesquisadores, ambientalistas, instituições financeiras, instituições religiosas). A presença de atores internacionais também foi notada.

Segue uma lista de atores identificados em trabalho de campo para demonstrar sua heterogeneidade. Essa lista engloba atores da sociedade civil, do governo e internacional: Instituto de Defesa do Consumidor, Central Única dos Trabalhadores, Confederação Sindical Internacional, AFL-Cio (central sindical americana), Fundo Mundial para o Meio Ambiente, Global Environment Facility (GEF), PNUMA, Mercosul, Banco do Brasil, Petrobras, assim como instituições religiosas, como o Coletivo de Igrejas Ecocidadão, arquidiocese do Rio de Janeiro, Conferência Nacional dos Bispos (CNBB), igreja Episcopal Anglicana, que estiveram presentes também no encontro da Rio +20, em 2012, universidades tais como Poli/USP, UnB, UFLA, UNIVASF, UFV, UFBA, Universidade de Santiago de Compostela, UFSC, FURG, UNIFESP, UFPE, Instituto Ethos de responsabilidade social, Embrapa, Ibase, e diversas ONGS sensibilizadas pela temática.

### **3.5- Considerações preliminares para o setor de meio-ambiente**

A revisão da literatura indicou que o tema tornou-se política de Estado - e recebe atenção desde o governo Vargas - expressando a *antiguidade* da política. Romão (2016) afirma que a institucionalização de uma política é ainda frágil ao apresentar caráter transversal, uma vez que será preciso adaptar-se a novas e velhas realidades. Seguindo esse argumento, a política ambiental se mostrou com *antiguidade* e pouca institucionalizada.

Apesar do setor possuir um fundo de recursos, o *Fundo Nacional do Meio Ambiente*, criado em 1998, notamos uma constante interrogação com relação a obtenção de recursos nas Conferências.

No que se refere à comunidade política, trata-se do encontro de diversos atores oriundos de distintos espaços sociais, inclusive internacional, como empresários, sindicalistas, ambientalistas, financistas, igrejas, disputando o sentido do que se entende por ambientalização. Essa heterogeneidade tem levado mais a uma disputa de agenda entre os participantes do que a busca de consensos.

## **4- Conferências Nacionais de Política para as Mulheres**

Foi nos anos 2000, especialmente sob o governo Lula e o primeiro governo de Dilma Rousseff, que as políticas para as mulheres ganham relevância no cenário nacional. Isto não quer dizer que antes disso havia um vácuo para o tema das mulheres. O movimento feminista, por exemplo, foi um importante protagonista na luta pelo direito da mulher, desde os anos 1919, com Bertha Lutz iniciando a luta pelo voto feminino, fundando a Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher, que futuramente se tornaria Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), a primeira entidade de mulheres em nível nacional. Esse primeiro momento do feminismo perderia força na década de 1930 e o movimento retornaria sua importância na década de 1960 (Pinto, 2010). Desde então, tem tido presença constante na luta pelo direito das mulheres.

Em 1988, o processo de luta concentrou-se na Constituinte, com o envio da Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes. Das várias demandas propostas pelas mulheres, muitas foram aprovadas e incorporadas à nova Carta Constituinte, com destaque para a explicitação e consolidação de que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações nos termos desta Constituição” (Art. 5º, I) e mais “que a sociedade conjugal seria exercida pelo homem e pela mulher” (Art. 22, & 5º). Assim, estava ampliado o protagonismo das mulheres, cuja atuação foi fortalecida pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), com intensa participação no processo constituinte e nos anos seguintes na sociedade brasileira.

#### **4.1- Marcos Legais**

Apesar de 1985 ser o ano da lei 7.353/85 que cria o primeiro Conselho Nacional de Direito da Mulher, foram os anos 2000, especialmente sob o governo Lula, que ocorreram marcos legais importantes no que se refere à política para as mulheres. Alguns exemplos:

- 2004, Ano da Mulher no Brasil; Lei 11.106/2005 – Retira anacronismos da legislação penal referentes à mulher, como a expressão “mulher honesta” e tipos penais como “a sedução”, “o rapto de mulher para fins libidinosos e de casamento”; Lei 11.108/2005 garante às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do SUS; EC 47/2005: altera o § 12, artigo 201 da Constituição; dispõe sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender trabalhadoras de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo; criado o Ligue-180 em 2005; criação da Lei Maria da Penha que trouxe a criação de 70 juizados especializados de violência doméstica e familiar contra a mulher, proteção policial determinada em até 48 horas, entre outras coisas; sanção presidencial à Lei do Feminicídio, que altera o Código Penal (Lei nº

13.104, de 09 de março de 2015); Lei 12.605 de 2012, definiu a obrigatoriedade da flexão de gênero em diplomas de mulheres, garantindo que todas as profissões sejam também nomeadas no feminino; Decreto 5.948 de 27/10/06 que instituiu a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que atuaria por meio de uma ação transversal envolvendo diversos ministérios e órgãos federais.

#### **4.2 – Arranjos institucionais e recursos**

A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) remonta ao ano de 2003, início do governo Lula, com a transferência da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, vinculada ao Ministério da Justiça, para a Presidência da República. A partir de então, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado em 1985, passou a integrar a estrutura da SPM, como órgão colegiado, e três órgãos específicos singulares foram incorporados: a Secretaria de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres, a Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e a Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas.

Em 2015, já no governo Dilma, a SPM foi extinta quando da criação do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH), unindo a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, a Secretaria de Direitos Humanos e a Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Com a reforma administrativa do governo Temer, em 2016, o MMIRDH foi extinto, e a SPM, na condição de Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, passou a ser vinculada ao Ministério da Justiça e da Cidadania.

A 1ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres, de 2004, identifica a necessidade de alocação de recursos para os diferentes programas e projetos, no sentido de concretizar a transversalidade de gênero nas políticas públicas em geral. Recomenda-se, para tanto, garantir o caráter participativo na elaboração do Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, acompanhando o processo de execução orçamentária.

A 2ª Conferência (2007) avança no diagnóstico da situação orçamentária do setor. A inexistência de um fundo específico destinado à implementação das políticas de gênero, bem como a sua coordenação com as demais políticas públicas, segue como entrave à promoção das metas previstas no PNPM.

A 3ª Conferência (2011) tem um dos eixos de grupos de trabalho inteiramente voltado à discussão dos recursos. A criação de um fundo de caráter federativo, com disposição adequada de repasses fundo a fundo, constitui-se como desafio imediato da gestão de políticas para as mulheres. Nessa perspectiva, o estabelecimento de uma vinculação de recursos entre as esferas de governo permitiria o fortalecimento da

capilaridade e da transversalidade do setor, rumo à edificação de um sistema próprio das políticas para as mulheres.

Se as três primeiras conferências apresentam o diagnóstico da questão orçamentária, apontando recomendações consensuais, mas pouco estruturadas, é na 4ª Conferência, realizada em 2016, que se trata propriamente da estruturação do sistema de políticas para a promoção de equidade de gênero: um dos quatro eixos centrais de debate concentra esforços no oferecimento de subsídios para a criação de um Sistema Nacional de Políticas para as mulheres. Trata-se da maturação da discussão referente à institucionalização de mecanismos nas três esferas federativas para o fortalecimento e aperfeiçoamento da execução das políticas do setor.

No âmbito da concepção do sistema, as propostas diretamente associadas a recursos e orçamento giram em torno da criação de um fundo federativo, que pressupõe a substituição do repasse por meio de transferências voluntárias (destinadas a projetos específicos) pelo repasse fundo a fundo. Os recursos viriam, desde o plano federal, centralizados pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, até os planos estadual e municipal, com seus respectivos fundos. Destaca-se que o fundo, para além dos recursos orçamentários, deverá promover a captação de recursos tanto de ONGs quanto do setor privado e pessoas físicas. Diante de um quadro em que, em 2013, segundo dados do Estadiv (tabela 1), apenas 6 unidades federativas possuíam Fundo Estadual de Direitos da Mulher – com mobilização de recursos inteiramente voltados ao financiamento das ações relativas às políticas para as mulheres – e outros 8 não dispunham sequer de orçamento específico para a formulação, coordenação e implantação de políticas para as mulheres, a institucionalização da cooperação mútua e estabelecimento de estratégias comuns, via sistema, ampliaria o alcance da estrutura de políticas.

#### **4.4- Relação entre os Entes Federados**

Os espaços das conferências têm demonstrado o desenvolvimento da discussão acerca da necessidade de fortalecimento da cooperação das esferas de governo. Enquanto as duas primeiras conferências abrem a problemática da articulação entre os entes federados, a partir da 3ª Conferência se releva uma preocupação mais definida com a sistematização e o financiamento das políticas para mulheres, pautando a criação e o fortalecimento das secretarias nos estados, municípios e DF, a garantia de vinculação de recursos federais para estados e municípios que tiverem criado organismos executivos de políticas para mulheres, e o estímulo ao debate da criação de um sistema de políticas para mulheres.

Os avanços e desafios no setor, no que tange à condição dos entes federados, são bastante visíveis nos dados publicados no Estadiv (sistematizados nas tabelas 2, 3 e 4). Em

2013, os levantamentos revelam que os organismos de políticas para as mulheres (OPM) estavam presentes em todos os estados e no DF, sendo que 70% deles já contava com recursos específicos para promoção da igualdade entre homens e mulheres. Como partes da estrutura administrativa das distintas esferas do governo, os OPM (coordenadorias, secretarias, subsecretarias, diretorias, gerências, núcleos e superintendências) são os órgãos responsáveis pela execução da gestão das políticas para mulheres, considerando a intersetorialidade característica do setor e, portanto, atentando para as demandas em diversas áreas, tais como saúde, educação, trabalho, direitos humanos e segurança pública. Portadores de estrutura orçamentária e de recursos humanos próprios, estes organismos, em sua distribuição e rede de atuação, contribuem à análise das condições de institucionalização dos direitos das mulheres enquanto política pública, na medida em que revelam determinado grau de extensão do setor e determinada incorporação de demandas pelo poder público.

Das 27 unidades federativas, 11 (Acre, Amapá, Bahia, Goiás, Maranhão, Rio Grande do Sul, Roraima, Sergipe, Paraíba, Pernambuco e Distrito Federal) possuíam secretaria exclusiva de políticas para as mulheres; 10 apresentam setor subordinado a outra secretaria (Espírito Santo, Minas Gerais, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins); 4 possuem secretaria conjunta com outra política (Amazonas, Alagoas, Mato Grosso e Pará); e 2 têm o setor diretamente subordinado à chefia do Executivo (Ceará e Mato Grosso do Sul). Ainda de acordo com a pesquisa, todos os OPM se articulavam com secretarias estaduais para referenciar suas ações, incorporando políticas para as mulheres, conforme sugestão do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). A caracterização é a seguinte: 92% deles dedicavam-se a políticas de capacitação; 88% à execução direta de políticas públicas para as mulheres – entre as quais se destacam aquelas relativas à violência, ao trabalho e à segurança pública –, e 74% à articulação de políticas também com os municípios. Com relação às delegacias especializadas no atendimento às mulheres (DEAMs), havia unidades presentes em todas as unidades federativas (421, no total). Outros 110 núcleos especializados ofereciam atendimento em delegacias comuns. O Estadiv 2013 também aponta que 85% dos estados já realizavam levantamento quantitativo de mulheres que sofrem violência. A caracterização do tipo de violência ou agressão sofrida tem sido, segundo a SPM, uma prática constante nas estruturas de serviço especializado.

Mesmo diante da resistência de determinados governos estaduais e municipais à pactuação do PNPM, destaca-se o crescimento expressivo do número de OPM no país: de treze instituições, em 2004, para 603, em 2013. Já em fevereiro de 2015, segundo balanço da SPM, totalizam-se 719, cobrindo 12,4% dos municípios brasileiros. Além disso, dados da SAIAT/SPM (Secretaria de Articulação Institucional e Ações Temáticas) revelam que a maior

presença dos organismos se dá em municípios de grande porte; se, em 2014, todos os municípios brasileiros com mais de 1.000.000 de habitantes possuíam OPM, a ocorrência diminui consideravelmente para municípios de médio e pequeno portes:

No que se refere à distribuição dos OPM por unidade federativa, ainda segundo dados da SAIAT/SPM (2014), observa-se relativa discrepância na relação entre o número de municípios e a ocorrência dos organismos. Enquanto Acre, Amapá, Pernambuco e Distrito Federal apresentam elevado percentual de municípios com OPM – respectivamente, 95,5%, 87,5%, 84,9% e 100% –, Mato Grosso, Minas Gerais, Piauí e Santa Catarina figuram com apenas 2% ou menos, cada. Ver tabela 3 anexa.

O desenvolvimento da rede pública de atenção a mulheres vítimas de violência também cresceu: de 331 serviços especializados, em 2003, para 988, em 2013. Analogamente, houve aumento do percentual de municípios com estrutura para formulação, coordenação e implementação das políticas: de 18,7%, em 2009, para 27,5%, em 2013, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC). Esses dados atestam o esforço de desenvolvimento institucional do setor, que, mesmo que ainda insuficiente, é notável e se associa diretamente à luta dos movimentos sociais e ao reconhecimento, por parte do Estado, da necessidade de garantir serviços com vistas à promoção da igualdade de gênero em todas as políticas públicas.

A 4ª Conferência avalia a exclusividade da estrutura na perspectiva do alcance da ação governamental. A implementação do sistema aparece como assegurador da efetividade da relação horizontal entre os entes federados, reforçando sua participação e compromisso na definição e gestão das políticas. Ademais, a defesa de integração das instâncias de governo atua no sentido de homogeneizar e desconcentrar as ações governamentais, favorecendo a gestão democrática.

Na concepção do Sistema Nacional, prevê-se que os Conselhos promovam decisões baseadas nos planos nacionais, que são definidos nas conferências. No caso das políticas para as mulheres, entretanto, ainda não há uma Política Nacional aprovada por decreto. Neste caso, conforme aponta o texto-base da 4ª Conferência, faz-se necessário, para instituição de sistema, um dispositivo constitucional ou lei ordinária, agrupando a política pública em si, os planos, os conselhos, as conferências e os órgãos federais em estrutura única coordenada pela SPM. Ver tabela 4.

#### **4.4- Dos atores e das comunidades de política**

Nesta seção, buscamos trazer à luz os atores que participaram da elaboração e das atividades das conferências. Constam na relação os atores que organizaram as conferências e aqueles que compuseram as mesas, os painéis, participaram da produção dos textos, boletins, resoluções etc. Não constam da relação os assinantes das listas de

presença, pois elas não foram divulgadas. Tampouco consta a identificação das delegadas, pois também não tivemos acesso a essa informação. Os certificados de presença das delegadas estão acessíveis no site, mas apenas com os nomes, sem seu Estado de origem. A relação dos atores foi feita a partir da programação das conferências, com exceção da IV Conferência que divulgou a programação sem o nome dos participantes das mesas, painéis e grupos de trabalho. Nos documentos da IV Conferência estão o Regulamento Interno, o Caderno de Propostas, Informativos, Inscrições para a feira de exposições, Roteiros para elaboração de relatórios para as etapas estaduais, livres, municipais e intermunicipais, os Decretos e Portarias, mas não constam os Anais e os Relatórios das Conferências.

Sendo assim, os quadros foram construídos apenas para as três primeiras conferências. Dividimos os atores em três tabelas: quadro 1- atores governamentais, quadro 2- atores representantes da sociedade civil e quadro 3- atores representantes de governos e/ou entidades internacionais. Ver quadros ao final do texto.

Com exceção dos atores internacionais, houve uma crescente participação de representantes de governos e de entidades da sociedade civil nas Conferências. A tabela 1 mostra o envolvimento de vários Ministérios e Secretarias nas Conferências, reforçando a transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas. Tanto é assim que o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, 2013-2015, fruto da 3ª Conferência, foi assumido em parceria por todos os Ministérios membros do Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e acordado com a Casa Civil (Decreto 7959, de 13 de março de 2013).

Com relação aos atores da sociedade civil, presença nas três conferências é da Marcha das Mulheres, da CUT, do Instituto Feminista para a Democracia, além daquelas que se definem como membros representantes da sociedade civil no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. O que podemos notar é um crescente envolvimento dos governos com o tema da mulher e uma maior abrangência de convidados para participar das conferências, como foi o caso da II Conferência com um maior número de autoridades internacionais.

Os documentos das quatro conferências mostram um protagonismo muito grande por parte do governo federal, via Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, na organização do debate público sobre a temática da mulher. Sem esse protagonismo, seria difícil imaginar os avanços e conquistas dos setores, contando apenas com atores da sociedade civil, o que mostra um setor ainda muito colado aos governos em curso. Por ser uma política transversal e intersetorial, vários ministérios e secretarias tem de se envolver com a causa das mulheres, sob pena de não responderem às demandas que surgiram nas conferências. E isto requer vontade política para priorizar o tema das mulheres nas agendas governamentais. As pressões exercidas por atores e órgãos internacionais podem ajudar a

colocar o tema na agenda, mas ainda restam muitas dúvidas de como o setor organizar-se-á sem o empenho dos governos, como parece ser o caso no atual mandato presidencial.

Sendo assim, no que tange à comunidade de política, talvez pudéssemos falar em *comunidades heterogêneas* de políticas para o setor das mulheres, pois os princípios e valores gerais da política permanecem em disputa, a interação é intermitente e pode gerar clusters de poder, no qual alguns grupos tendem a estar de fora da construção da política. Há dificuldades de negociação, pois as disputas se dão em um jogo desequilibrado, em que alguns grupos controlam o acesso ao Estado e outros podem ser alijados de qualquer participação no processo de formulação ou decisão sobre a política.

#### **4.5 - Considerações preliminares para o setor de política para as mulheres**

Sugerimos pensar o setor com um nível médio de institucionalidade. Isto porque, com referência à antiguidade, pode-se dizer que essa política alcançou marcos legais importantes, passando de uma política de governo para uma política de Estado. A Lei Maria da Penha pode ser usada como símbolo de uma luta na história do Brasil que ganhou visibilidade e expressão jurídica, para além dos governos em exercício. Ainda que tenha sido em governos específicos – os dois governos Lula e o primeiro governo Dilma – que a problemática das mulheres tenha alcançado visibilidade temática e conquistado avanços institucionais importantes, não parece que os demais governos possam desprezar as conquistas do setor. A própria extensão da política faz com que fique mais difícil desconsiderar suas demandas, uma vez que um leque maior de pessoas e entidades pode estar envolvido com a temática. Os dados mostram um aumento significativo de organismos de políticas para as mulheres (OPMs) pelo território nacional, com secretarias exclusivas e delegacias especializadas no atendimento às mulheres.

Pensando em termos de desenho institucional e da relação possível entre os entes federados, o país tem 444 conselhos estaduais e municipais dos direitos das mulheres, 795 organismos de políticas para as mulheres (secretarias, gerências, coordenadorias) e 27 organismos estaduais de políticas para as mulheres, representando números importantes no quesito extensão ([http://www.spm.gov.br/4cnpm/assuntos/Documentos/presskit\\_finalizado-1.pdf/view](http://www.spm.gov.br/4cnpm/assuntos/Documentos/presskit_finalizado-1.pdf/view), p.6).

Mas, ao mesmo tempo, poderíamos falar que é um setor com institucionalidade baixa, de *antiguidade* recente, na medida em que a extinção da Secretaria de Política para as Mulheres, em 2015, e do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, em 2016, apontam para a fragilidade do setor que fica à mercê de vontades e arranjos políticos.

As três primeiras conferências foram fundamentais para sensibilizar e mobilizar atores e instituições com relação à histórica problemática das mulheres no Brasil, e para a

necessidade de estruturação do setor, com recursos orçamentários próprios e definidos numa política nacional. A quarta conferência foi um espaço importante para discussão mais pragmática dos passos necessários para estruturação de um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres, mas as discussões foram suspensas com a medida de extinção do MMIRDH. Se o protagonismo do governo federal foi importante para ampliar os espaços de debate do setor, juntando atores e entidades, formando redes, este mesmo protagonismo é o responsável por tirar o tema da pauta de debates e não promover a articulação de atores, entidades e redes em torno da temática da política para as mulheres.

Olhando esse último aspecto, as conferências de políticas para as mulheres podem ser consideradas de *mobilização*, pois ainda contam com um grau mínimo de institucionalização setorial, não formaram sistemas e nem contam com transferências periódicas de recursos. Além disso, estão inscritas em áreas transversais de políticas, o que ajuda a complicar a estabilidade de medidas e políticas na temática de gênero, já que fica à mercê da vontade política de muitos gabinetes e na dependência de muitas articulações no jogo da política.

## **5- Considerações Finais**

Neste trabalho procuramos testar a tipologia proposta por Romão (2016) levando em conta três setores de política – assistência social, meio ambiente e política para as mulheres. Cada um dos setores apresenta especificidades no que tange às variáveis aqui consideradas: marcos legais, arranjos institucionais, recursos, relação entre os entes federados e comunidade de política. As especificidades dos setores os colocam em diferentes níveis naquilo que diz respeito a sua institucionalidade e a sua comunidade de política, como procuramos mostrar.

A escolha das conferências nacionais como material de análise nos parece muito positiva, pois que permitiu um olhar longitudinal para cada área de política, uma vez que ocorrem com certa periodicidade. As conferências constroem uma história do setor, pois que os avanços, retrocessos e tensões podem ser acompanhados nos documentos por elas produzidos. Além do mais, as conferências são um espaço privilegiado para análise da relação entre os entes federados, já que acontecem de forma escalonada.

Mais do que avaliar a efetividade das conferências no que se refere à implementação das deliberações, esta pesquisa procurou contribuir com o entendimento das singularidades dos setores apontando as variáveis que influenciam para que esses espaços se tornem, juntamente com outras instituições participativas – conselhos, OPs, audiência públicas, etc. – um lócus de encontros e formação de redes, com vistas a atender as demandas das respectivas áreas de políticas públicas.

## Referências

ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos, OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 21, nº 2, agosto, 2015.

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental. Estudos Avançados., São Paulo, v. 24, n. 68, 2010 . Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=en&nrm=iso/](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100010&lng=en&nrm=iso/). Acesso em: 19 abr 2014.

ACSELRAD, H. Novas Articulações entre Meio Ambiente e Democracia. IPPUR/UFRJ, 1999.

ALMEIDA, C. O marco discursivo da “Participação Solidária” e a nova agenda de formulação de ações sociais no Brasil” In DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A. (org.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

ALVES, B. M.; PITANGUY, J. O que é feminismo. São Paulo: Brasiliense, 1991.

BECK, U. Risk society. Towards a new modernity. Londres: Sage Publications, 1992.

BECK, Ulrich. World risk society as a cosmopolitan society? Ecological questions in a framework of manufactured uncertainties. Theory, culture and society, vol.13 (4): 1-32, 1996.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria do Ensino Fundamental. Parâmetros Curriculares Nacionais Meio Ambiente. São Paulo, 1996. 56p. Disponível em: [http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/meioambiente/parametros\\_curriculares.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/meioambiente/parametros_curriculares.pdf). - Acesso em: 29/08/2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Censo SUAS 2014: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/cit-define-prioridades-e-metas-municipais-para-o-periodo-2014-2017> acesso em 06/09/15

BUTTEL, F. Instituições Sociais e Mudanças Ambientais. Revista Idéias: Campinas, v. 8, n. 2, 2001.

CORREA, M. Do feminismo aos estudos de gênero no Brasil: um exemplo pessoal. Cadernos Pagu, 16, 2001, pp.13-30.

CORTES, S. V. *Policy community* defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. Porto Alegre, *Sociologias*, ano 17, no. 58, jan/abr 2015, p. 122-154.

DA SILVA, José Afonso, *Direito Ambiental Constitucional*, 4ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2002.

DEBERT, G. G. As delegacias de defesa da mulher: judicialização das relações sociais ou politização da justiça? In: CORREA, M. e SOUZA, E. R. (orgs.). *Vida em família: uma perspectiva comparativa sobre crimes de honra*. Campinas, SP: Pagu- Núcleo de estudos de Gênero/ Universidade Estadual de Campinas, 16-38.

DOIMO, A. M. A vez e a voz do popular. *Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro, ANPOCS/Relume Dumará, 1995.

Franco, J. L. A. "Proteção à natureza e identidade nacional: 1930-1940". Tese de Doutorado em História. Instituto de Ciências Humanas, IH/UnB, Brasília, 2002.

FRASER, N. Mapeando a imaginação feminista: de redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista de Estudos Feministas* (on line). Vol.15, n.2, pp.291-308, 2007.

Hochstetler, K.; Keck, M. E. *Greening Brazil: environmental activism in State and society*. Durham/London: Duke University Press, 2007.

IPEA. "Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)". Relatório de Pesquisa. Brasília: Ipea, 2011.

JARDIM, Chaves, Maria. MARQUES, Viviane. Da criação da CUT ao interesse pelas questões ambientais: Eco 92 e Rio +20. *Revista de Pós-graduação em Ciências Sociais do Maranhão* (no prelo, 2017).

JARDIM, Maria. Entre a solidariedade e o risco. Sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFSCar, 2007.

LAVALLE, ADRIAN GURZA, CASTELLO, GRAZIELA. e BICHIR, RENATA MIRÁNDOLA. (2004) "Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais". *Revista Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 1, n. 5, p. 35-54.

LEITE LOPES, J. S. A ambientalização dos conflitos em Volta Redondas. In: ACSELRAD, H. *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p.217-44.

LOSEKANN, C. "A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos". Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, IFCH/UFRS, Porto Alegre, 2009.

MARQUES, Bassi, Viviane. Sindicalismo e meio ambiente: a participação da Central Única dos Trabalhadores nas Conferências Eco 92 e Rio +20 Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Universidade Paulista Julio Mesquita, UNESP de Araraquara, 2016.

MARTELLI, C. G. Entre o saber revelado e o saber aprendido. *Estudos de Sociologia*. V.7, n.13/14, 2003.

MORAES, M. L. Q. Mulheres em movimento: o balanço da década da mulher do ponto de vista do feminismo, das religiões e da política. São Paulo: Nobel-Conselho da Condição Feminina, 1985.

PINTO, C. R. J. Feminismo, História e Poder. Revista de Sociologia e política, v.18, n.36, p.15-23, jun.2010.

RAMALHO, JOSÉ RICARDO. Trabalho, direitos sociais e sindicatos na Constituição de 1988:duas décadas de acirrada disputa política. In OLIVEN, RUBEN JORGE [et al.] (org.) *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: ANPOCS, 2008, pp. 133-151.

ROMÃO, W. How to measure effectiveness? Suggestions from a comprehensive approach on Conferences in Brazil. *Paper* apresentado no 2016 Congress of the Latin American Studies Association, New York, May, 2016.

SANTILLI, J. Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005.

SARTI, C. A. O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória. Revista de Estudos Feministas, v.12, n. 2, Florianópolis, maio/ago, 2004.

SPOSATI, ALDAÍZA. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In Colin, Denise Ratmann Arruda [et al. ] (org.) *20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social*. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2013, pp. 20-41.

VIOLA, E.; VIEIRA, P. "Da preservação da natureza e do controle da poluição ao desenvolvimento sustentável: um desafio ideológico e organizacional ao movimento ambientalista no Brasil". Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 26, nº 4, p. 81-104, out.-dez., 1992.

## **ANEXO: Tabelas e quadros**

### **Política Nacional de Assistência Social**

#### **Quadro I**

Órgão/atividade	Situação nos Estados/DF
Secretaria Estadual exclusiva	Todos possuem
Plano Estadual da Assistência	14 em fase de elaboração; 13 aprovados
Comissão Intergestora Bipartite (CIB)	Todos possuem
Adota desenho de regionalização dos municípios	20 sim 7 não
Conselho Estadual de Assistência	27 Deliberativos
Plano Estadual de Assistência	13 aprovados e 14 em fase de

	elaboração
Fundo Estadual	Todos possuem
Cofinanciamento dos Serviços	21 sim, 6 não (AC, PA, PI, RN, GO e DF)

Fonte: Estadiv 2013

## Política Nacional de Meio-Ambiente

Tabela 1

UF	Caracterização do órgão gestor de mais alta hierarquia na estrutura administrativa
RO	Secretaria estadual exclusiva
AC	Secretaria estadual exclusiva
AM	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
RR	Departamento, assessoria ou órgão similar de meio ambiente
PA	Secretaria estadual exclusiva
AP	Secretaria estadual exclusiva
TO	Secretaria estadual exclusiva
MA	Secretaria estadual exclusiva
PI	Secretaria estadual exclusiva
CE	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
RN	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
PB	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
PE	Secretaria estadual exclusiva
AL	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
SE	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
BA	Secretaria estadual exclusiva
MG	Secretaria estadual exclusiva
ES	Secretaria estadual exclusiva
RJ	Secretaria estadual exclusiva
SP	Secretaria estadual exclusiva
PR	Secretaria estadual exclusiva
SC	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
RS	Secretaria estadual exclusiva
MS	Secretaria estadual em conjunto com outras políticas
MT	Secretaria estadual exclusiva

GO	Secretaria estadual exclusiva
DF	Secretaria estadual exclusiva

Fonte: Estadic 2013

## Política nacional de Política para as mulheres

**Tabela 1 – Situação orçamentária do setor de políticas para as mulheres nos entes federados**

UF	EXISTÊNCIA DE DIREITOS DA MULHER	FUNDO ESPECÍFICO DA FORMULAÇÃO, E IMPLANTAÇÃO PARA MULHERES	ORÇAMENTO PARA A COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS
RO	Sim	Não	
AC	Não	Sim	
AM	Não	Sim	
RR	Não	Não	
PA	Sim	Sim	
AP	Sim	Sim	
TO	Sim	Sim	
MA	Não	Sim	
PI	Não	Sim	
CE	Sim	Sim	
RN	Não	Sim	
PB	Não	Sim	
PE	Não	Sim	
AL	Não	Sim	
SE	Não	Não	
BA	Não	Sim	
MG	Não	Não	
ES	Não	Sim	
RJ	Sim	Sim	
SP	Não	Não	
PR	Não	Não	
SC	Não	Não	
RS	Não	Sim	

MS	Não	Não
MT	Não	Sim
GO	Não	Sim
DF	Não	Sim

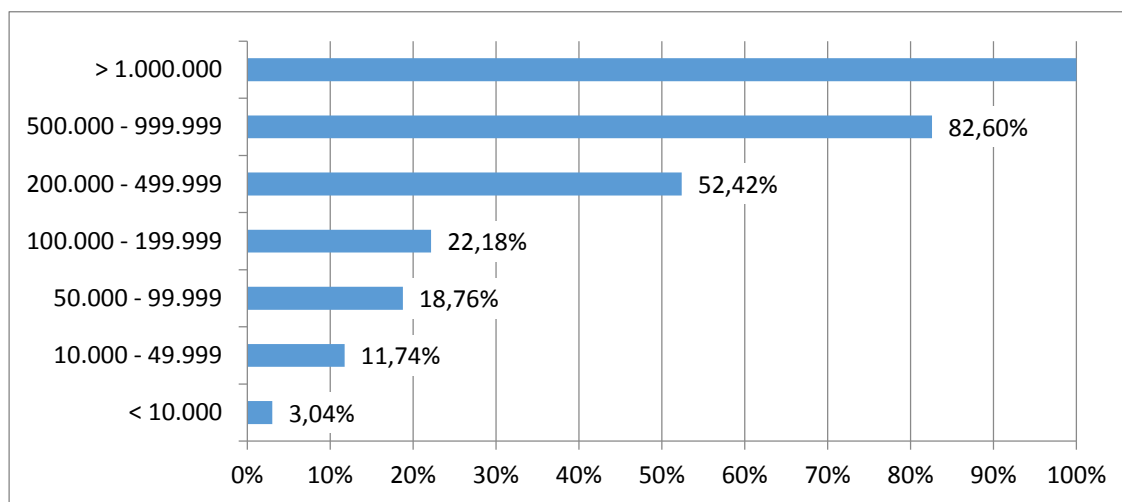
Fonte: Estadac 2013.

**Tabela 2 – Gestão das políticas para as mulheres nos entes federados**

UF	Caracterização do órgão gestor
RO	Setor subordinado à Secretaria de AS
AC	Secretaria estadual exclusiva
AM	Secretaria estadual em conjunto com AS
RR	Secretaria estadual exclusiva
PA	Secretaria estadual em conjunto com AS
AP	Secretaria estadual exclusiva
TO	Setor subordinado à Secretaria de DH
MA	Secretaria estadual exclusiva
PI	Setor subordinado à Secretaria de AS
CE	Setor subordinado diretamente à chefia do executivo
RN	Setor subordinado à Secretaria de DH/Justiça
PB	Secretaria estadual exclusiva
PE	Secretaria estadual exclusiva
AL	Secretaria estadual em conjunto com DH
SE	Secretaria estadual exclusiva
BA	Secretaria estadual exclusiva
MG	Setor subordinado a outra secretaria
ES	Setor subordinado a outra secretaria
RJ	Setor subordinado à secretaria de AS e DH
SP	Setor subordinado à secretaria de Justiça
PR	Setor subordinado à Secretaria de DH
SC	Setor subordinado a outra secretaria
RS	Secretaria estadual exclusiva
MS	Setor subordinado diretamente à chefia do executivo
MT	Secretaria estadual em conjunto com AS e DH
GO	Secretaria estadual exclusiva
DF	Secretaria estadual exclusiva

Fonte: Estadac 2013

**Figura 1 – Ocorrência de OPMs segundo população dos municípios**



Fonte: SAIAT/SPM/PR (dez. 2014)

**Tabela 3 – Distribuição dos OPM por UF**

UF	Número de OPMs presentes
RO	03
AC	23
AM	12
RR	02
PA	16
AP	16
TO	06
MA	63
PI	03
CE	10
RN	08
PB	34
PE	158
AL	21
SE	31
BA	40
MG	16
ES	04
RJ	29
SP	41
PR	13

SC	08
RS	110
MS	25
MT	04
GO	21
DF	02

Fonte: SAIAT/SPM/PR (dez. 2014)

**Tabela 4 – Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres**

UF	Ano de lançamento	Último ano de vigência	Composição do comitê de acompanhamento/monitoramento
AM	2008	2015	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento à geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Outras secretarias; Sociedade civil
PA	2010	2010	Órgão gestor da assistência social
AP	2008	2012	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Outras secretarias; Sociedade civil
TO	2008	2011	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Sociedade civil
RN	2009	2013	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Sociedade civil
PB	2013	2015	*
PE	2007	2017	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a

			geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Outras secretarias; Sociedade civil
SE	2012	2015	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor da segurança pública; Outras secretarias; Sociedade civil
BA	2013	2015	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública
MG	2013	2015	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Sociedade civil
MS	2013	2015	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da assistência social; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor responsável por políticas de fomento a geração de trabalho e renda; Órgão gestor da segurança pública; Outras secretarias; Sociedade civil
GO	2009	2014	Órgão gestor da política para mulheres; Órgão gestor da saúde; Órgão gestor da cultura; Órgão gestor da educação; Órgão gestor da justiça; Órgão gestor da segurança pública; Sociedade civil

\* Sem comitê de acompanhamento

Fonte: Estadac 2013

**Tabela 5 – Conselhos dos Direitos da Mulher nos entes federados**

UF	Ano de criação	Caráter do conselho
RO	2002	Consultivo; deliberativo
AC	2011	Deliberativo; fiscalizador
AM	2006	Consultivo; deliberativo; normativo; fiscalizador
RR	1996	Consultivo; deliberativo
PA	1991	Deliberativo; normativo
AP	2004	Consultivo; fiscalizador *
TO	2000	Consultivo; deliberativo; normativo; fiscalizador
MA	2001	Deliberativo; normativo
PI	2000	Consultivo; fiscalizador

CE	1986	Consultivo; deliberativo
RN	1986	Deliberativo *
PB	1991	Consultivo
PE	2004	Deliberativo
AL	1986	Deliberativo; fiscalizador
SE	–	–
BA	2011	Consultivo; deliberativo; normativo; fiscalizador
MG	1983	Deliberativo
ES	2004	Consultivo; normativo; fiscalizador
RJ	1987	Consultivo; deliberativo; normativo; fiscalizador *
SP	1986	Consultivo
PR	2013	Deliberativo
SC	1999	Fiscalizador
RS	2012	Deliberativo; normativo; fiscalizador
MS	1979	Consultivo; deliberativo; normativo; fiscalizador
MT	2002	Consultivo
GO	1999	Consultivo
DF	2011	Consultivo; deliberativo; fiscalizador

---

\* Sem recursos orçamentários estaduais que apoiem o funcionamento.

Fonte: Estadiv 2013

Quadro 1- Atores do governo

Atores do Governo	I Conferência	II Conferência	III Conferência
Presidente da República	x	x	
M. Secret. Especial de Política para as Mulheres	x	x	x
M. Minas e Energia	x		
M. Meio Ambiente	x	x	
M. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	x	x	x
Presidenta da Comissão Especial do Ano da Mulher no Senado Federal	x		

Presidenta da Comissão Especial do Ano da Mulher na Câmara dos Deputados	x		
Secret. da Mulher do Governo do Estado de Alagoas	x		
M. da Casa Civil	x	x	x
Secretaria da Mulher do Governo do Estado do Acre	x		
M. de Ciência e Tecnologia	x		x
Primeira Dama	x	x	
M.Educação		x	
M. Saúde		x	x
M.Esporte		x	
M.Turismo		x	
M. do Desenvolvimento Agrário		x	x
M. da SGPR		x	x
M. Secret. Especial de Aqüicultura e Pesca		x	
Governador do Amapá		x	
M. do Supremo Tribunal Federal		x	
Secret. de Política Social do Rio de Janeiro, Benedita da Silva		x	
Coord. da Mulher da Prefeitura de Fortaleza		x	
Prefeita de Fortaleza		x	
Deputada federal Luiza Erundina		x	
M. do Superior Tribunal de Justiça		x	
Secret. de		x	

Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia de Niterói (RJ)			
Coord. Municipal da Mulher de BH/MG		x	
M. Planejamento			x
M. Desenvolvimento Social e Combate à Fome			x
M. Justiça			x
Advocacia Geral da União			x
Deputada Federal Rose de Freitas (PMDB)			x
Janete Pietá (PT-SP)			x
SPM	x	x	x
CNDM	x	x	x
Secret. Nacional de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência			x
Secret. de Mulher e Diversidade Humana da Paraíba			x
Secret. Da Mulher e da Promoção da Cidadania de Mato Grosso do Sul			x
Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (FOGPM)			x
SPM- Paraná			x
SPM- Pernambuco			x
Secret. Nacional da Juventude			x
Coord. Estadual de Políticas para as Mulheres do Ceará			x
FOGPM -SPM- RJ			x
FOGPM- SPM- João			x

Pessoa			
FOGPM- SPM- Rio Grande do Sul			x
FOGPM- SPM- Maranhão			x
Coordenação dos Serviços de Atenção em Defesa dos Direitos da Mulher do Amazonas			x
Coordenadora da Bancada Feminina da Câmara Federal			x
Prefeitura de SP			x
TOTAL	14	24	29

Quadro 2 – Atores da sociedade civil

Atores Sociedade Civil	I Conferência	II Conferência	III Conferência
CNDM	x	x	x
Articulação de Mulheres brasileiras	x	x	
CUT	x	x	x
Geledés- Instituto da Mulher Negra	x		
CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, informação e Ação	x		
SOS Corpo- Instituto Feminista para a Democracia	x	x	x
Marcha Mundial das Mulheres	x	x	x
CONAMI Indígenas	x		
Cantoras/atrizes	x		x
União Brasileira de Mulheres	x		x

Presidente da Caixa Econômica Federal		x	
UNE		x	
Articulação de Mulheres Negras		x	x
Feministas de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos		x	x
Mulheres pela Paz		x	
Universidade Federal da Bahia		x	
Mulher de Guarulhos/SP		x	
Universidade Federal de Pernambuco			x
Liga Brasileira de Lésbicas			x
Universidade de Caxias do Sul			x
USP			x
Centro Feminista de Estudos e assessoria			x
Instituto Patrícia Galvão			x
Observatório da Mulher			x
Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais do Brasil			x
Confederação de Mulheres do Brasil			x
Coord. das Escolas Indígenas Pankararu			x
Grupo Hospitalar Conceição			x
Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva			x
Confederação Nacional dos			x

trabalhadores na Agricultura			
IPEA			x
Associação Brasileira de Estudos de melhor idade			x
Fórum Nacional de Mulheres Negras			x
ONG Criola			x
TOTAL	10	21	25

Quadro 3 – Atores Internacionais

Atores Internacionais	I Conferência	II Conferência	III Conferência
Federação Internacional das Mulheres	x		
Instituto da Mulher do México	x		
Comissão para a Igualdade e pelos Direitos das Mulheres de Portugal	x		
Deputada de Cuba	x		
Deputada da Fundação Colosio- México	x		
Conselho Nacional da Mulher do Equador	x		
Comissão Econômica para a América Latina- CEPAL - ONU	x		
M. Instituto da Mulher do Paraguai		x	
M. Serviço Nacional do Chile		x	
M. Família e Promoção da Mulher de Angola		x	
Diretora do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a		x	

Mulher			
Deputada nacional da Argentina		x	
Presidenta do Partido Ação Cidadã da Costa Rica		x	
Feminista uruguaia Lilian Celiberti		x	
Rede de Mulheres Afrolatinoamericanas e Afrocaribenhas		x	
ONU			x
Comitê Latino-americano e do Caribe para a defesa dos direitos da mulher			x
Michelle Bachelet- ex-presidenta do Chile			x
TOTAL	7	8	3

<sup>i</sup> Em relação ao licenciamento ambiental federal foi apresentado uma meta de aperfeiçoamento por meio do diálogo do IBAMA com outros órgãos do governo e representações de classe empresarial brasileira. Este diálogo é importante para o fortalecimento dos quadros técnicos de aprimoramento dos procedimentos e na transparência das informações, tornando-as pública.

<sup>ii</sup> Encontramos na coleta de dados discursos dos ambientalistas sobre alterações na legislação, considerada retrocesso. Indicamos a seguir essa legislação citada no trabalho de campo.

\*Em maio de 2008, o governo Lula anunciou a revisão do Decreto 6.321/2007 – que fortalecia os mecanismos de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia –, de forma a abrandar suas determinações. Essa nova perspectiva estaria em diálogo com o segundo governo Lula, assentado nas obras de infraestrutura, como hidrelétrica de Jirau e Belo Monte.

\*O governo Lula aprovou a legislação de comercialização de produtos agrícolas geneticamente modificados no Brasil. Em março de 2005 foi criada a Lei da Biossegurança (11.105/05), que permite o uso de organismos transgênicos

\*Projeto de Lei 4148/08 revoga o Decreto 4.680/03, que exigia símbolo da transgenia em rótulos de produtos.

\*Código Florestal Brasileiro, regulado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

---

iii

<sup>iv</sup> Os documentos estudados indicam que a busca por recursos é sempre uma preocupação nas Conferências, contudo, o tema sensibiliza a iniciativa privada e também instituições governamentais e não governamentais internacionais ao redor do mundo.

<sup>v</sup> O Ministério é composto pelas Secretarias: Secretaria de Mudança do Clima e Florestas; Secretaria de Biodiversidade; Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental; Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável; Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental.

<sup>vi</sup> Apesar disso, pesquisas apontam que somente 1.055 municípios têm programas de coleta seletiva. Como o Brasil tem mais de 5 mil cidades, esse número representa apenas 18% dos municípios. Ver para isso: <http://epoca.globo.com/colunas-e-blogs/blog-do-planeta/noticia/2016/06/85-dos-brasileiros-nao-tem-acesso-coleta-seletiva-mostra-estudo.html>

<sup>vii</sup> Podemos tomar como exemplo de diálogo com o Estado, a aprovação e implementação dos PCNs da Educação fundamental e média (conteúdo ambiental na disciplina ciência no ensino fundamental e no médio, inserido em biologia, geografia, física e química).