

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Pós-Graduação em Democracia Participativa República e Movimentos Sociais

CONCEIÇÃO MARTINS COSTA

**A AGENDA DA MULHER EM MANAUS:
desafios à institucionalização do conselho participativo.**

Belo Horizonte

2015

CONCEIÇÃO MARTINS COSTA

**A AGENDA DA MULHER EM MANAUS:
desafios à institucionalização do conselho participativo.**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Orientador: Ronaldo Teodoro dos Santos

Belo Horizonte

2015



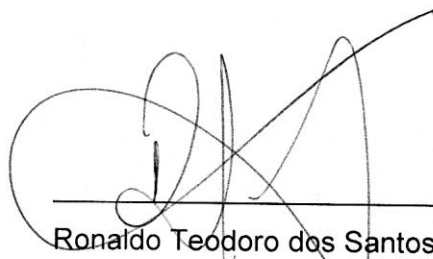
Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH
Departamento de Ciência Política
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901
E-mail: adm_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

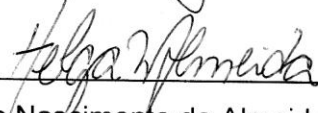
No 1º (primeiro) dia do mês de abril de 2015 (dois mil e quinze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **“A AGENDA DA MULHER EM MANAUS: DESAFIOS À INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CONSELHO PARTICIPATIVO”** elaborada por **Conceição Martins Costa**.

A Comissão, composta pelos professores **Ronaldo Teodoro dos Santos** e **Helga do Nascimento de Almeida**, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 1º de abril de 2015.



Ronaldo Teodoro dos Santos (DCP/UFMG)



Helga do Nascimento de Almeida (DCP/UFMG)

Dedico este trabalho a minha mãe.

A meu pai, *in memoriam*.

À Priscila Freire, Suzete Nobre, Israel Ribeiro,
Teresa Castillo e Omar Salhuana pelo carinho e
estimada amizade.

AGRADECIMENTOS

À Coordenação do Fórum Permanente de Mulheres de Manaus, Francy Júnior; à Presidenta do Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres de Manaus, Maria Gláucia Barbosa; a Vice- Presidenta do Conselho, Maria Glória Carvalho da Silva, pelo apoio enriquecedor das informações que agregaram este trabalho;

À Socióloga, Heloisa Lara Campos, pelos ensinamentos e estímulos para produção acadêmica sobre Gênero durante minha graduação na Universidade Federal do Amazonas; tema esse que, passei a estudar e militar somente a partir de 2009 bem depois da graduação, impulsionada pelos meus compromissos políticos na presidência do Sindicato de Processamento de Dados do Amazonas, que delegada pela Central Única dos Trabalhadores do Amazonas (CUT) me levou a participar do Fórum de Permanente de Mulheres de Manaus e ter assento no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Manaus.

À equipe do PRODEP/UFMG que sempre esteve disposta a ajudar;

E um agradecimento muito especial, ao professor Ronaldo Teodoro dos Santos, que dispôs de seu capital intelectual, da sua paciência e de seu tempo na orientação não só deste trabalho, mas dentro dos processos de aprendizados do curso.

RESUMO

Nesta monografia realizamos um estudo descritivo da participação no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Manaus como dinâmica de participação democrática institucionalizada. Seu objetivo geral foi identificar e analisar através das variáveis institucional e contextual, as possibilidades e dificuldades da participação da mulher no Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Manaus no período de 2012 a 2014. Foi realizada pesquisa de campo junto ao Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Manaus, Câmara Municipal de Manaus, Fórum Permanente da Mulher de Manaus, além de consultas bibliográficas por meio de livros e acesso à internet. A pesquisa identificou e analisou as possibilidades e dificuldades da participação da mulher a partir das regras instituídas no Conselho; analisou a estrutura organizacional do Conselho, identificando as possibilidades e dificuldades para o avanço da participação das mulheres no órgão; descreveu a participação da sociedade civil de Manaus através do Fórum de Mulheres junto ao Conselho e; identificou as ações e propostas do CMDM para construção da Agenda da Mulher em Manaus de 2012 – 2014. Os resultados mostram através da variável institucional que as regras regimentais do conselho possibilitam a participação democrática da mulher desde 2005 quando foi criado com a participação institucionalizada das mulheres através do fórum; mostrou a importância das associações de mulheres para formulação da política pública; identificou na variável contextual, que o conselho tem dificuldades para realizar as ações deliberadas por conta do entendimento político da estrutura administrativa do poder executivo e; apresentou questões a serem investigadas a partir de outras variáveis como a variável financeira, variável administrativa e variável política.

Palavras – chave: Participação democrática; Institucionalização participativa; Sociedade civil; Políticas públicas; Mulher; variáveis.

RESUMEN

En esta monografía se realizó un estudio descriptivo sobre la participación en el Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer (CMDM) en Manaus como dinámica de participación democrática institucionalizada. Tuvo como objetivo general identificar y analizar a través de las variables institucionales y contextuales, las posibilidades y dificultades respecto a la participación de la mujer en el CMDM en Manaus durante el periodo comprendido del año 2012 al 2014. La investigación de campo se realizó en el Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer, Camara Municipal de Manaus, Foro Permanente de la Mujer de Manaus, además de consultas bibliográficas en libros y en internet. Se identificó y analizó las posibilidades y dificultades respecto a la participación de la mujer a partir de las reglas instituidas en el CMDM; Se analizó la estructura organizacional del CMDM a partir de las variables institucionales, identificándose las posibilidades y dificultades para el avance de la participación de la mujer en ese órgano; Se describió la participación de la sociedad civil de Manaus a través del Foro de las Mujeres ante el CMDM y se identificaron acciones y propuestas del CMDM para la construcción de la Agenda de la Mujer en Manaus 2012-2014. Los resultados muestran a través de la variable institucional que las reglas que rigen en el CMDM posibilitan la participación democrática de la mujer desde el año 2005, cuando fue creado con la participación institucionalizada de las mujeres a través del Foro; se mostró la importancia de las asociaciones de mujeres en la formulación de la política pública; se identificó en varios contextos que el CMDM tiene dificultades para llevar a cabo las acciones debatidas a causa del entendimiento político de la estructura administrativa del poder ejecutivo y se presentaron puntos a ser investigados a partir de otras variables como la financiera, administrativa y política.

Palabras clave: Participación democrática, Institucionalización participativa, sociedad civil, políticas públicas, mujer, variables contextos.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	COMPREENDENDO A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	11
2.1	O fortalecimento da Participação Política da Sociedade Civil no Brasil.....	15
2.2	As limitações da democracia participativa.....	17
2.3	A institucionalização da democracia participativa no Brasil.....	18
3	A ORGANIZAÇÃO E A CHEGADA DO FÓRUM PERMANENTE DE MULHER DE MANAUS NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER.....	23
4	A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER EM MANAUS.....	31
4.1	A perda de mandato como problemática da variável institucional e contextual.....	33
4.2	A Participação política das mulheres nas Comissões Temáticas do Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres de Manaus.....	35
4.3	A problemática da variável contexto com a agenda da mulher.....	38
4.4	O Plano de Ação do CMDM e o fortalecimento da agenda da mulher em Manaus.....	42
5	CONSIDERAÇÕES.....	45
	REFERÊNCIAS.....	48

1 INTRODUÇÃO

A participação democrática institucionalizada no Brasil nos moldes da democracia participativa garante a participação social nas discussões, formulações e deliberações nas arenas políticas participativas como: Conselhos de instâncias municipais, estaduais e federal de políticas de direitos; Orçamentos Participativos (OPs); canais de transparências da administração dos recursos públicos; ouvidorias, conferências e audiências públicas.

Para fins de análise e compreensão da dinâmica da participação nos espaços participativos institucionalizados que está ligada diretamente, aos fundamentos da representação, que de acordo com Avritzer (2007. p.445) nos propõe a análise dos seguintes fundamentos: *“o pressuposto da autorização, a vinculação entre representação e a eleição, a ideia do monopólio e o argumento da territorialidade”*.

Subsidiados pelos fundamentos acima, buscaremos identificar e analisar através das variáveis institucional e contextual, as possibilidades e dificuldades da participação da mulher no Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Manaus (CMDM) no período de 2012 a 2014. Para tanto, é necessário entendermos que o conselho é um espaço participativo de deliberação de política pública que, está ligado diretamente ao poder executivo através de suas regras e estrutura organizacional, como espaço que proporciona a participação direta da sociedade na administração pública.

Realizaremos através de processo descritivo, a identificação e análise das possibilidades e dificuldades da participação da mulher a partir das regras instituídas no Conselho; analisaremos a estrutura organizacional do CMDM percebendo as possibilidades ou dificuldades para o avanço da participação das mulheres no órgão; descreveremos também a participação da sociedade civil de Manaus através do Fórum Permanente das Mulheres de Manaus (FPMM) junto ao CMDM, e por último; identificaremos as ações e propostas do CMDM para construção da Agenda da Mulher em Manaus de 2012 – 2014.

Ressaltamos que, tendo em vista o período da escrita deste trabalho ter ocorrido também no ano de 2015 e, este período não tratar de nosso recorte, decidimos pela pertinência das ações políticas ocorridas no ano corrente como desdobramentos dos conflitos políticos do período de que trata este trabalho.

Munidos com estes fundamentos, utilizaremos a variável institucional e a variável contextual para possibilitar uma análise sobre a participação das mulheres a partir das regras e os procedimentos instituídos pelo Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Manaus, que possibilitam a participação da Mulher de forma a colaborar com a inclusão das prioridades expostas pelas diversidades das mulheres em Manaus.

Das variáveis apresentadas por Faria; Ribeiro (2010), abordaremos de seu estudo, a interferência da variável desenho institucional, buscando identificar as possibilidades de participação a partir das regras e procedimentos para atuação dos atores sociais.

Outra variável a ser citada neste trabalho, é a variável contextual que trata do associativismo civil, que possibilita identificar o grau de participação associativa, pressupondo o compromisso, a responsabilidade e cobrança dos representantes no trato da execução de políticas pautadas e; a situação financeira e administrativa dos locais onde as instituições estão instaladas, esta em especial, pode ser identificada em breve relato sobre a disponibilidade de recursos públicos para realização das atividades do CMDM.

Diante disto, apresentamos a configuração deste trabalho que tratará no primeiro capítulo sobre leituras em torno do conceito de participação democrática, demonstrando as experiências da institucionalização dos arranjos participativos como OPs e Conselhos, como mecanismos democráticos que possibilitam a participação da sociedade civil junto às decisões administrativas no setor público.

Utilizaremos ainda, neste primeiro capítulo, a descrição da institucionalização da democracia participativa aliada às variáveis supracitadas, como parâmetro de análise das possibilidades democráticas de participação, a partir das regras e procedimentos que discursam sobre as estruturas organizacionais e funcionamento do CMDM para o avanço da exclusão política e social da Mulher em Manaus.

No segundo capítulo, descreveremos sobre a criação, trajetória e participação do Fórum Permanente de Mulheres de Manaus ao Conselho Municipal dos Direitos da Mulher em Manaus como instrumento participativo através do associativismo.

Realizaremos nesta seção, um levantamento sobre as articulações sociais e políticas do Fórum de Mulheres como mecanismos estratégicos para participação nas políticas públicas no município de Manaus através de sua participação no CMDM.

No terceiro capítulo, realizaremos uma descrição sobre o CMDM como arranjo institucional procurando identificar, a luz da teoria apresentada no capítulo I, se a estrutura possibilita ou dificulta a participação da sociedade na construção de política pública efetiva para as mulheres.

Por último, finalizaremos a exposição deste trabalho, com uma análise descritiva da agenda política da mulher de Manaus a partir da documentação disponibilizada da proposta do Plano Anual de Atividades que foi discutido pelas conselheiras do CMDM para ser implementado no ano de 2012 a 2013.

Para realização deste trabalho, realizamos consultas bibliográficas por meio de livros, internet, pesquisa de campo junto ao CMDM, Câmara Municipal de Manaus e com contatos realizados diretos com a Coordenação do Fórum Permanente de Política da Mulher de Manaus (FPMM) e com a representação do Conselho Municipal da Mulher de Manaus (CMDM). E, acreditamos ser importante frisar nossa participação política no espaço do Fórum Permanente da Mulher de Manaus; nosso acúmulo de conhecimento adquirido da participação enquanto Conselheira do CMDM e, nosso envolvimento com a Central Única dos Trabalhadores no Amazonas (CUT) que proporcionou nossa representação política nestas duas arenas políticas em Manaus.

Ao final deste trabalho, esperamos poder contribuir para a discussão a cerca das possibilidades e dificuldades da participação social das mulheres nas deliberações sobre as políticas públicas nos conselhos de direitos, bem como registrar também, novos questionamentos que possibilitem a continuidade deste trabalho com as teorias apresentadas e possibilidades de estudos a partir de outras ferramentas de análises e, que possa servir como instrumento construtivo para o fortalecimento do avanço para a diminuição das desigualdades sociais no trato das políticas públicas para as mulheres.

2 COMPREENDENDO A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Constituição Federal de 1988 para Dagnino é o marco formal da participação social de forma democratizante e participativa que, garante a participação social na construção das políticas públicas no Brasil.

Este marco histórico possibilitou um processo de alargamento da democracia com a criação de espaços públicos participativos que emerge contra a ditadura militar e, expansão da cidadania com a constitucionalidade da garantia de diversos direitos.

Para Dagnino (2004), o aprofundamento democrático contextualiza o princípio da participação da sociedade civil em ação conjunta com o Estado onde *o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distinta desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade* (p.96).

No período pós Constituição de 88, o Brasil amplia seus espaços participativos:

“... destacando a implementação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, instituídos por lei e os Orçamentos Participativos, que a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em cerca de mais de cem cidades brasileiras, a maioria governadas por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores. (PT).” (DAGNINO, 2004. p. 96).

A autora citada acima enfatiza que, o projeto neoliberal defendido pelo Consenso de Washington e, inserido no Brasil com a eleição do governo Collor em 1989, conflitou com o projeto participativo democratizante que, se apresentava no início da década de 80 como mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão social.

Nessa luta entre o projeto neoliberal e o projeto democrático popular, os setores da sociedade civil se engajam em atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado, assumindo poder de transformação política nos espaços deliberativos de políticas públicas.

A Democracia Participativa se apresenta como alternativa ao exercício da participação política na democracia representativa, onde as discussões identificam a importância da representação política que envolve dois processos: um deles é a busca pelo voto e, em seguida a dimensão positiva pelo exercício do poder, que atinge seu auge com a eleição, que representa a íntima relação entre representante e representados.

Todo este processo para a construção do voto é caracterizado pela preferência do eleitor em relação a sua escolha e, a informação tem papel importantíssimo nessa aproximação entre representante e representados, pois é neste relacionamento, que o eleitor destaca ou omite suas preferências, em geral são pautados por suas crenças, valores, objetivos entre outros elementos.

“... a informação é um item obviamente relevante no processo político, devendo estar disponível para a escolha esclarecida por parte dos cidadãos. Assim, a fixação da agenda condiciona dimensões da escolha eleitoral, independentemente do grau de racionalidade e de autonomia dos eleitores na produção das próprias preferências.”
(MIGUEL, 2003, p. 131).

O distanciamento entre o representante e os representados por falta de informação e comunicação entre os mesmos, dificulta a construção de uma agenda pública que represente os interesses de diferentes grupos sociais. Avritzer destaca na *“modalidade eleitoral uma maneira relevante, mas incapaz de dar conta da totalidade das relações de representação entre os atores sociais e o Estado”*. (2007, p. 452).

Desta forma, os interesses destes grupos podem ser incluídos ou excluídos da agenda pública, uma vez que no exercício da democracia representativa, o debate público se dá no papel do representante, que foi legitimado porta-voz natural dos interesses sociais nos fóruns formais, chamados de parlamento. Neste caso, a crítica à democracia representativa surge por conta de seu objetivo final ser atingido através do voto no momento em que, o representado escolhe seu representante e, estes por sua vez, em geral rompe o contato com os representantes eleitos ou estes com seus eleitores.

Para Avritzer (2007) a participação política no Brasil democrático tem sido marcada pela *“ampliação da presença da sociedade civil nas políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas”*.

Com a participação política dos diversos atores sociais, as instituições públicas passaram a pautar políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social, meio ambiente e políticas urbanas entre outras áreas de atuação.

O primeiro governo Lula, inseriu a participação das diversas associações da sociedade civil em espaços caracterizados como arenas políticas para discussão das políticas públicas. De acordo com Avritzer, *“(...) existem mais conselheiros no Brasil do que vereadores e, em alguns casos, como do orçamento participativo, a participação em alguns anos alcançou a marca de quase 180 mil pessoas”*. (2007. p.443).

Estes representantes eleitos tornam-se legítimos pelo processo eleitoral que busca através da autorização, a legitimidade de representar os interesses de um grupo social, expressando as especificidades sociais e as pluralidades dos interesses sociais.

De acordo com Avritzer (2007), existem elementos importantes para compreensão da dinâmica da participação que estão ligados diretamente aos fundamentos da representação: *“(...) o pressuposto da autorização, a vinculação entre representação e a eleição, a ideia do monopólio e o argumento da territorialidade”* (p.445).

Para viabilizar a identificação e compreensão do funcionamento desses elementos citados acima da dinâmica da participação e a institucionalização dos novos espaços participativos, Faria e Ribeiro (2007) analisaram o desenho institucional dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas da Saúde, Conselho Municipal da Assistência Social e Conselho Municipal de Políticas Públicas do Direito da Criança e do Adolescente e identificaram variações que influenciam a participação.

Os estudos de Faria e Ribeiro partiram de uma análise das normas e dos desenhos institucionais que interferem no desenho democrático dos conselhos. Estas interferências ocorrem pelo fato de que, *“(...) os desenhos não são neutros, suas escolhas e variações incidem diretamente nessa atuação, produzindo, assim, uma série de consequências para os resultados da participação”*. (FARIA; RIBEIRO, 2007, p.62).

Estes elementos que interferem na participação democrática foram considerados variáveis institucionais que são os Regimentos Internos, Leis de Criação e de Alteração dos Conselhos. E, os distintos graus de institucionalização, democratização e representação que eles apresentam em seus desenhos, levam em consideração as normas e o desenho institucional que podem interferir no desempenho das novas instituições.

Das variáveis apresentadas por Faria e Ribeiro *in* Avritzer (2007) abordaremos de seu estudo a interferência da variável desenho institucional buscando identificar as possibilidades de participação social a partir das regras e procedimentos para atuação (p.62).

Esta variável institucional possibilita, conforme a autora, incidir:

- no caráter da participação em termos de quantidade, vieses e qualidade da deliberação;
- na capacidade de informar os representantes, os cidadãos e fomentar as habilidades da cidadania.
- na relação com o estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia;
- na capacidade de mobilização popular.

Outra variável a ser citada aqui, é a variável contextual que pressupõe a situação financeira e administrativa dos locais onde as instituições participativas estão instaladas para efetividade das políticas pautadas pela instituição.

(...) tais instituições precisam apresentar condições de efetivar as decisões tomadas em seu interior, transformando-as em bens públicos concretos e não só simbólicos. Para tal, os lugares que as abrigam, necessitam, como nos casos mais bem sucedidos de OP, estar financeiramente e administrativamente aptos para tal (FARIA; RIBEIRO *In* AVRITZER, 2007, p.64).

A preocupação das autoras com a variável contextual objetiva a legitimidade dos projetos democráticos pautados pelo associativismo civil¹ junto às instituições participativas, qualificando o grau de participação das entidades sociais nestes órgãos que estão diretamente,

¹ As condições de efetivação das decisões, como o fomento das questões administrativas e financeiras dos Conselhos, possibilitam a execução das discussões das entidades civis, fortalecendo a legitimidade política das entidades junto a suas bases sociais, além de possibilitar a eficácia da política pública. **(Grifo nosso).**

ligados ao poder executivo e a estruturas disponibilizadas pelas prefeituras ou conquistadas pelos conselhos.

2.1 O fortalecimento da Participação Política da Sociedade Civil no Brasil

As tomadas de decisões são objetos de discussão da redemocratização aliadas a influente participação dos partidos políticos na formulação da atual Constituição Brasileira e, às complexidades das demandas sociais e suas especificidades.

A possibilidade de inclusão de discussão das temáticas, identidades de grupos de pertencimentos e suas realidades passam a ser ignoradas na disputa local por conta das exigências políticas do sistema político da democracia liberal.

Houve uma crise na credibilidade dos partidos políticos no final do século XIX na Europa, Itália e Estados Unidos da América, com a derrota histórica da classe operária, estreitando assim, as opções de participação partidária e por consequência, a crise dos partidos que só chegou ao Brasil no final do século XX.

Os partidos reduziram suas influências no exercício da democracia e, a inserção das comunicações nos meios eletrônicos culminou com a substituição da “democracia representativa” por uma nova “democracia delegativa” com a transferência de poderes aos líderes carismáticos eleitos.

Com essa representatividade fragilizada, a sociedade busca criar e participar de novos espaços como alternativas de expressão social e política. No Brasil, tivemos a participação social na luta contra a ditadura militar; a participação de entidades civis de movimentos sociais; segmentos da igreja, movimento sindical e partidos políticos na discussão e formulação da Constituição Federal de 1988.

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM² teve sua contribuição junto à bancada feminina no Congresso Nacional contribuindo com a articulação dos movimentos feministas.

A organização das mulheres em nível nacional contribuiu com a luta de inclusão dos direitos humanos das mulheres na Constituição de 1988, com a campanha “Constituinte para valer tem que ter palavra de mulher” e o “lobby do batom”. Tais iniciativas resultaram na “Carta das Mulheres aos Constituintes”³.

A luta das mulheres organizadas através de movimentos sociais e através do CNDM, possibilitou a incorporação da maioria das reivindicações destes movimentos na nova Constituição Federal de 1988. A partir daí compreende-se com mais clareza o surgimento dos conselhos municipais de mulheres no Brasil.

Na década de 90, tivemos a ECO 92 que organizou várias entidades sociais do Brasil e do mundo no Rio de Janeiro e, em seguida os Fóruns sociais mundiais que passaram a ocorrer na cidade de Porto Alegre no Rio Grande do Sul e, no primeiro mandato do governo Lula, a expansão das conferências nacionais, estaduais e municipais; bem como o Fórum Social Pan-Amazônico que ocorre com as entidades sociais da Amazônia Legal.

Impulsionado pelo modelo de Orçamento Participativo que foi implementado em 1984 na cidade de Porto Alegre, passou a crescer no Brasil, a participação institucionalizada através dos Orçamentos Participativos nos municípios; bem como a criação de conselhos de direitos municipais⁴.

² O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, vinculado ao Ministério da Justiça, surge antes da Constituição Federal, em 1975. Momento em que foi intitulado pela ONU, o Ano Internacional das mulheres, como resposta das lutas e das reivindicações dos movimentos sociais feministas e de mulheres impulsionados pelos movimentos da década de 1970. (**Controle Social e Conselhos de Direitos no Brasil**, Módulo II – Conselhos dos Direitos no Brasil. Disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controlle.htm>>, acesso em: 12/03/2015).

³ Controle Social e Conselhos de Direitos no Brasil: Módulo II – Conselhos dos Direitos no Brasil. Disponível em: <www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controlle.htm>.

⁴ Avritzer (2010) registrou nas cidades com mais de 100.000 habitantes o número de 274 Conselhos entre 1997 a 2000; 373 Conselhos no período de 2001 a 2004 e; 490 Conselhos no período de 2005 a 2008; registrou-se aí, a criação de 216 Conselhos a mais no Brasil, no período de 2000 a 2008. (p. 18).

2.2 As limitações da democracia participativa

A preocupação com a apropriação do discurso da democracia participativa pela mercantilização pode representar um perigo, uma vez que as formas de participação podem fazer parte de um processo de cooptação com a criação de modelos contra hegemônicos da democracia. Observa-se a necessidade de discussão a cerca do procedimentalismo das regras e suas dimensões societárias; criação de normas de regulação em especial, as que regulam a constituição da atividade política para a construção de agenda social.

A preocupação de Avritzer é de que, os setores minoritários percam espaço político para tratar de suas realidades específicas em meio aos setores majoritários, economicamente mais fortes, o que requer políticas transversais para abranger a população com menor grau de participação política dentro da representação.

Outro viés das limitações é questionado por Almeida e Tatagiba (2012) quando percebem as energias usadas pelos conselheiros em suas funções e desempenhos técnicos nas formulações das agendas políticas e; as limitações de avanços dessas políticas, onde os instrumentos jurídicos, administrativos e a escassez de recursos tornam-se complexas para o fortalecimento da participação da sociedade junto ao Estado, uma vez que, os conselheiros não são remunerados como servidores públicos para exercer suas funções (p.89).

Almeida e Tatagiba (2012) denunciaram que os conselheiros não são funcionários públicos. Este impasse, que conta com a falta de assessoria jurídica – administrativa para auxiliar os conselheiros acabam por fragilizar os conselheiros como instrumento democrático, uma vez que os instrumentos participativos acabam sendo submetidos às burocracias e morosidades do Estado. A esta submissão, Faria e Ribeiro considerou como variável de contexto, por conta das dificuldades que as instituições encontram na administração pública.

De acordo Bispo Júnior e Gerschman (2013) “(...) *Aos conselhos competem numerosas tarefas internas e externas que sobrecarregam demasiadamente o trabalho dos conselheiros*” (p.07). Algumas atividades demandam tempo dos conselheiros para fiscalizar; acompanhar as implementações; e muitas vezes essas atribuições são consideradas incompatíveis para maioria dos conselheiros.

2.3 A institucionalização da democracia participativa no Brasil

A Institucionalização de direitos passou a ser conquistada no Brasil, a partir da Constituição social de 1934, que passou a assegurar direitos trabalhistas dentre outras garantias sociais, dentre os quais citaremos a insalubridade para menores de 18 anos e para mulheres. Esta Constituição institucionalizou o voto feminino, garantindo assim, a participação democrática com a participação do cidadão através do voto para escolha de seus representantes políticos, possibilitando o exercício da democracia representativa.

Após este período, a participação democrática passou a contar com a supressão dos direitos políticos e o poder passou a se concentrar no Presidente da República, no governo de Getúlio Vargas entre 1937 a 1946⁵.

No período do pós-guerra, a democracia passou por processo de reconstrução garantindo as liberdades políticas e os direitos humanos; o direito à greve entre outros, vigorou até 20 (vinte) anos do golpe militar.

A participação é restringida pelo regime militar através de Atos Institucionais que retirou a liberdade política, instaurou perseguições e assassinatos. Contudo, os Atos Institucionais foram considerados arbitrários e; como resultado da pressão dos movimentos sociais, foi institucionalizada a anistia através da Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979⁶. Estas medidas contribuíram com a convocação das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte através da Emenda Constitucional nº 25⁷, de 15 de maio de 1985, que possibilitou a culminância da queda do regime militar.

⁵ **A Constituição de 1988 e a democracia participativa.** Módulo II – Conselhos dos Direitos no Brasil. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/const_1988.htm>, acesso em: 12 mar. 2105.

⁶ Esta Lei teve seu artigo primeiro vetado por anistiar todos, independente que seja militar, sindical ou representação do governo, que cometeram crimes políticos de 1961 a 1979. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm>.

⁷ Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm>. Acesso em: 21 mar. 2015.

A democracia encontrou vários desafios para sua constituição no século XX, em especial, a partir da década de 80 com a luta democrática que institucionalizou a participação no Brasil, a partir da Constituição de 1988.

Para Moroni⁸ a descentralização do poder no Brasil e a atribuição à organização político administrativa nos estados, colaboraram para a maior participação das coletividades locais com a garantia da participação da sociedade civil, criando mecanismos de controle social, podemos conferir esta confirmação a partir das associações de vários segmentos sociais, religiosos, feministas, socioambiental, entre outros que se organizam nos novos instrumentos participativos para dialogar com o Estado em busca da garantia de direitos.

Avritzer (2003) apresenta o Orçamento Participativo como um dos mais sucedidos instrumentos democráticos participativos, capaz de conciliar a implantação de propostas de diversos atores sociais, através de participação nas assembleias comunitárias que encaminham seus projetos para dialogar com o poder público através da participação nos conselhos.

Para Avritzer (2003), o orçamento participativo apresenta quatro características que dialogam com a teoria da democracia participativa: a soberania que se representa como resultado da representatividade local que, ocorre nas reuniões, assembleias de discussões e formulações de política; a reintrodução de reuniões, assembleias, conferências como elementos que expressam e vocalizam a realidade dos participantes estabelecidas no desenho institucional; baseia-se no princípio da autorregulação, onde as regras são criadas pelos próprios participantes e; a possibilidade de reverter às prioridades da distribuição dos recursos públicos através de fórmulas técnicas para setores mais carentes da sociedade (p.14).

O conselho contou com práticas anteriores ao desenho institucional, como assembleias com vários atores e foi proposta do Partido dos Trabalhadores e algumas instituições do com a Coordenadoria de Relações com a Comunidade (CRC) e o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) foram resultado de propostas específicas da administração pública (AVRITZER, 2003, p. 18).

⁸ Moroni, José Antônio, Participamos, e daí?- artigo publicado pelo Observatório da Cidadania, membro do Colegiado de Gestão do Instituto Nacional de Estudos Socioeconômicos – Inesc, dezembro de 2005, disponível no site: <http://www.ibase.br/pubibase/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=1183&sid=127> In **A Constituição de 1988 e a democracia participativa**: Módulo II – Conselhos dos Direitos no Brasil. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/const_1988.htm>. Acesso em: 12 mar. 2105.

Dialogando com um dos elementos do OP problematizado por Avritzer, identificamos as participações ligadas à esquerda política no Rio Grande do Sul com trajetória política específica dos movimentos populares na metade do século XX, a partir do pós-guerra com a criação de diversas associações locais e a constituição da Federação Rio-Grandense de associações Comunitárias e Amigos de Bairro (Fracab).

Outro elemento importante da democracia participativa no processo de construção do OP como política institucionalizada, é o período da redemocratização que propulsionou os movimentos populares em Porto Alegre, trazendo um modelo de participação baseado na tradição associativista, reivindicatória e assessoradora, as reivindicações sociais passam a ter identidade coletiva; as discussões e projetos levantados iniciam uma relação híbrida entre sociedade e Estado, com apoio institucional do poder público.

Das variáveis da democracia participativa, identificamos nos estudos sobre OP, a variável da participação política em Porto Alegre e, para isso é importante também destacarmos, que estas iniciativas dos movimentos populares conta também, com a criação de um conselho popular e institucionalização dos “fiscais de vila”, porém segundo Avritzer, não chegou a ter efetividade por conta de sua ligação estrutural com o PDT e sua administração de Porto Alegre no início da década de 80 com a redemocratização do país.

A fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), a fundação e participação do Partido dos Trabalhadores (PT) contribuíram para turbinar a política no país partindo das mobilizações de massas. Como frutos das transformações políticas e suas formas de participações instituídas, podemos citar a criação do OP pelo governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre em 1989.

A Constituição de 1988 inicia um diálogo da participação popular para além do voto através do sufrágio universal para a escolha de representantes executivos e parlamentares. E, a participação das mulheres através de movimentos sociais, aliada a organização sindical, foi fundamental para a conquista e implementação de direitos⁹.

⁹ **A Constituição de 1988 e a democracia participativa.** Módulo II – Conselhos dos Direitos no Brasil. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/const_1988.htm>. Acesso em: 12 mar. 2105.

A partir da década de 90, as mulheres trabalhadoras tiveram seus direitos assegurados e, em especial, os direitos trabalhistas como licença-maternidade, licença paternidade e igualdade de direitos dentro da perspectiva jurídica.

No Brasil em 1993, ocorreu o primeiro plebiscito sobre o tipo de governo que o país deveria adotar, ocorreu para que a população decidisse entre o presidencialismo, parlamentarismo ou monarquia.

A participação da sociedade nos Conselhos, como instrumento institucionalizado, ganha corpo com a Lei Federal nº. 8.142 de 1990¹⁰ para tratar da gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e, de transferências intergovernamentais de recursos financeiros para a saúde entre outras coisas, esta lei submete a participação de instâncias colegiadas nas conferências e conselho de saúde com critérios e organizações internas participativas.

Conforme a lei descrita acima, as Conferências tem o papel de avaliar a situação da saúde e propor diretrizes para formulação de políticas, ao passo que, o conselho de saúde, tem caráter permanente e deliberativo reunindo representantes do governo e da sociedade civil, discutindo formulações de estratégias e controle de execução das políticas inclusive, aspectos econômicos e financeiros.

Os Conselhos representam desta forma, a conquista de espaço no desenho institucional, responsável para a definição de leis e políticas que podem além de controlar e fiscalizar; garantir os direitos da sociedade nas políticas públicas.

Apresentam como dinâmica de participação, a ação mobilizadora entre lideranças que atuam no campo de identificação e redes associativas de base comunitárias, aumentando a participação institucionalizada e por consequência, a representação como *“crescimento das formas como os atores sociais exercem, nessas instituições, a apresentação de certos temas”*. (AVRITZER, 2007, p. 444).

Vimos então que, os movimentos sociais buscaram através de formas associativas de participação, o engajamento social e político nas instâncias deliberativas como articulações com as instituições políticas institucionalizadas.

¹⁰ **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm>.

Passaremos a seguir uma descrição do Fórum de Mulheres de Manaus, como organização associativa e mobilizadora e sua trajetória de organização e a chegada de suas representantes no Conselho de Direitos da Mulher em Manaus.

3 A ORGANIZAÇÃO E A CHEGADA DO FÓRUM PERMANENTE DE MULHER DE MANAUS NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER

O Fórum de Mulheres de Manaus surge a partir de debates entre academia e movimento de mulheres de Manaus. É a expressão de um longo diálogo com a realização de estudos, visitas, articulações com o Núcleo de Estudos Interdisciplinares em Relações de Gênero do Amazonas (*NEIREGAM*) da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Articulação de Mulheres do Amazonas (AMA), Cáritas de Manaus¹¹, Coordenação das Religiões de Matriz AfroAmeríndia (CARMA) e Associação de Educação Católica (AEC).

Estes grupos de diálogos e estudos foram realizando um levantamento dos grupos de mulheres e o diálogo fomentador, como mecanismo estratégico de participação, foi organizar o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher além de, contribuir para formar consciências críticas para o movimento.

Os grupos de estudos e discussões foram dialogando e buscando uma forma de catalogar os grupos e movimentos de mulheres de Manaus e, na UFAM, a discussão se articulou a linha de pesquisas interdisciplinar sobre gênero ligada ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

De acordo com a coordenadora do Fórum (FPMM), Francimar Santos Junior¹², a expectativa era grande acerca do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher: “qual seria sua função? e o que isso mudaria a vida das mulheres?”

O primeiro desafio está vinculado exatamente a essa cultura burocrática, avessa à participação cidadã nas políticas públicas. O modelo de Estado construído ao longo da história do Brasil impossibilitou o controle social. Assim, o desdobramento é a dificuldade que as conselheiras municipais e representantes dos movimentos sociais encontram para acessar informações do município e para compreender a linguagem acadêmica usada por muitos gestores públicos.¹³

De acordo com Francy Júnior, os grupos de articulação para os estudos sobre a mulher e gênero sabiam da existência de vários grupos em Manaus, mas também, sabiam das dificuldades de mobilização para a ocupação dos espaços políticos do Conselho da Mulher.

¹¹ A Cáritas Arquidiocesana de Manaus é ligada a Igreja Católica.

¹² Francy Júnior tem 48 anos, nascida em Manaus/AM, Coordenadora do FPMM e liderança das mulheres negras no estado do Amazonas.

¹³ JÚNIOR, Francimar. 2015.

As constantes reuniões das mulheres em torno da temática e os diálogos que levariam as mulheres organizadas a participarem do CMDM passaram a se fortalecer no ano de 2005, no governo Serafim (PSB) em Manaus.

Os movimentos de mulheres ganharam forças através da necessidade de ouvir as diversas vozes e realidades, esclarecendo a importância das mulheres estarem juntas num processo construtivo que possibilitasse a transformação de sua própria realidade.

A partir da percepção da necessidade de organização para ouvir as diversas mulheres, Francy Júnior, destaca a criação de um espaço de estudo citando, as representantes Nonata Corrêa do CARMA; as professoras da UFAM Ivânia Vieira, Iraildes Caldas, Ana Derzi e Conceição Derzi, que organizaram estudos e possibilitaram outros debates com parceria do Instituto Equit do Rio de Janeiro.

Por conta desta força de mobilização política das mulheres e o diálogo com a academia, em 2006 foi fundado o Fórum Permanente de Mulheres de Manaus – FPMM, que representa espaço político de reflexão, organização e articulação de coletivos baseados nos princípios feministas.

Para Francy Júnior, as demandas eram diversas porém o foco da organização de estudo e debate estava em construir uma rede de comunicação e articulação para o intercâmbio, mapeando os grupos e movimentos de mulheres; dar visibilidade e apoio ao CMDM; fomentar momentos de formação das lideranças dos grupos e movimentos de mulheres; estudar e refletir acerca das relações de gênero e a luta sócio ambiental com a pauta da água¹⁴.

Francy Júnior destaca que a articulação e organização do FPMM passou por várias dificuldades para organizar as mulheres em Manaus, buscando espaços na universidade (UFAM), nos movimentos sociais e abrindo caminhos: *logo para muitos e muitas era apenas um grupinho de mulheres da igreja, depois um grupinho de mulheres de um partido e fomos dando visibilidade e sempre buscando diálogo nas bases.*

Em Manaus, os movimentos de mulheres contam com lutas das mulheres pela conquista de direitos que atuavam fazendo história em seus campos em Manaus antes da existência do

¹⁴ A discussão da água pelo FPMM se dá pelo fato da problemática da escassez de água nos bairros periféricos de Manaus. Dos vários problemas para além de serviços de péssima qualidade como, falta de água tratada, condizente à saúde humana; destacaremos aqui, o problema da falta de água encanada que acarretou vários problemas na saúde das mulheres que pegam ou pegavam água em cacimbas. Este problema teve maior intensidade nos bairros da Zona Leste e Zona Norte de Manaus, esta última, passou a ter mais poços artesianos nos bairros a partir de 2005, no mandato Serafim Corrêa (PSB), que compactou com a população criando o Orçamento Democrático em Manaus, mantendo os princípios e elementos participativos dos Orçamentos Participativos - OPs. (Vivenciamos esta realidade na vida prática e na militância, enquanto dirigente da Associação de Moradores do bairro Terra Nova III de 2004 a 2005, na Zona norte de Manaus). **(grifo nosso)**.

FPMM, como: a Articulação de Mulheres do Amazonas - AMA, Movimento feminista Maria sem Vergonha, Mulheres Negras, Mulheres Indígenas, Mulheres Executivas do Comércio e as Secretarias de Mulheres dos Sindicatos combativos. Aqui podemos fazer referências às mulheres trabalhadoras metalúrgicas que contribuíram com a formação e organização sindical de suas bases nas indústrias do Pólo Industrial de Manaus – PIM e se articulam com outras entidades feministas.

A princípio as mulheres organizadas no Fórum queriam a efetivação das políticas públicas; fortalecimento do Conselho dos Direitos da Mulher; processo de formação política; a luta pela estatização dos serviços de abastecimento de água; direito a terra; acompanhamento às vítimas de violência, exploração sexual e tráfico de meninas e mulheres.

Como espaço político de reflexão, organização e articulação de um coletivo baseado nos princípios feministas, o Fórum Permanente das Mulheres de Manaus, tem como a missão, fortalecer e fomentar a luta pela efetivação dos direitos das mulheres e a implementação das políticas públicas para mulheres além de; potencializar as ações para o enfrentamento a violência de gênero e racial; e, contribuindo para o empoderamento das mulheres, grupos e movimentos¹⁵.

O Fórum de Mulheres visa construir possibilidades intervenções mais qualificadas nas definições das políticas públicas e na sua gestão; contribuir para formação informação sobre gênero, direitos sexuais e reprodutivos; contribui para o amadurecimento do regime democrático e a ampliação dos direitos humanos das mulheres, em especial o direito à participação política, ao acesso à informação e aos bens e serviços coletivos.

O FPMM procura fortalecer a luta pela democratização dos meios de comunicação e o uso dos meios de comunicação alternativos; apoiar a luta pela Reforma Política; fortalecer os mecanismos de democracia direta como: plebiscitos, referendos, audiências públicas, entre outros mecanismos de participação democrática; apoiar as lutas contra as privatizações (saúde, educação, saneamento e etc.); incentivar a formação sobre a lei Maria da Penha para o empoderamento das mulheres na luta por garantia de direitos.

¹⁵PINHEIRO, Maria Joseilda da S. **Gênero e feminismo no estado do Amazonas: a luta por direitos dos movimentos de mulheres em Manaus**. Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2013. ISSN 2179-510X. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386614932_ARQUIVO_MariaJoseildadaSilvaPinheiro.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

Desta forma, o FPMM representa um instrumento que prima pelos princípios democráticos que através da militância política de base procura garantir a participação institucionalizada da mulher no CMDM.

O Fórum de Mulheres conta com ampla participação nos debates e diversos segmentos e classes de mulheres que expressam, debatem e propõem alterações nas políticas públicas do município, se organizam no estado do Amazonas e com organizações nacionais de mulheres.

Atualmente conta com a seguinte composição : AMA (Articulação das Mulheres do Amazonas), ADCEAM (Associação das Donas de Casa no Estado do Amazonas), AAMILES (Associação Amazonense de Mulheres Independentes pela Livre Expressão Sexual), CARMA (Coordenação das Religiões de Matriz AfroAmeríndia), Centro de Defesa da Mulher, CIAM (Centro de Integração Amigas da Mama), COIAB (Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira), CPT (Comissão Pastoral da Terra), CUT, Fórum de Negritude, Cáritas Arquidiocesana de Manaus, GAM (Guerreiras Amazônicas em Movimento), Grupo de Mulheres Nova Floresta, MCMII (Movimento Comunitário Mauazinho II), MMM (Movimento de Mulheres Mestiças), Mulheres do Monte Pascoal, Movimento das Mulheres Negras da Floresta –Dandara, Movimento Feminista Maria Sem Vergonha, Mulheres em Ação pela Transformação Sta. Inês, MUSAS (Movimento de Mulheres Solidárias do Amazonas), Neregam, Núcleo de Mulheres do Comitê Social de Santa Etelvina, OBÁ (Organização Brasileira de Afrodescendentes), ONG Maria Bonita, Rede de Mulheres Positivas, UBM (União Brasileira de Mulheres).

De acordo com Francy Júnior, o FPMM é apoiado pela RECID-AM (Rede de Educação Cidadã), Instituto Equit do Rio de Janeiro; aliado ao Fórum Nacional das Mulheres Negras e Articulação das Mulheres Brasileiras (AMB).

O FPMM é organizado por coordenação coletiva, composta por 05(cinco) grupos; realiza reuniões mensais que são consideradas ordinárias no segundo sábado do mês; reuniões extraordinárias onde as reuniões são abertas a qualquer mulher que queira participar; além de contar com a reunião da coordenação.

Suas reuniões são encontros de formação e tomadas de decisões para os encaminhamentos a serem discutidos juntos às bases, pautas para datas comemorativas e de lutas; encaminhamentos de pautas, realizações de assembleias e *feedback* das discussões e

encaminhamentos junto ao Conselho das Mulheres e demais atividades que o fórum realiza em Manaus e a nível nacional através de suas articulações¹⁶.

Atualmente, o FPMM reúne-se ordinariamente e extraordinariamente, no Sindicato dos Telefonistas do Amazonas – SINTEL, em espaço é cedido gratuitamente pelo sindicato que é um parceiro no enfrentamento à violência contra mulheres.

Das diversas atuações do FPMM, procuramos identificar os encaminhamentos de propostas de políticas públicas que foram executadas pela prefeitura e que não houve resposta do poder executivo em Manaus, como a “Casa Abrigo”, que é apresentada como proposta de uma unidade pública municipal preparada no seu espaço físico-administrativo e psicológico para receber mulheres violentadas no seio familiar.

O Fórum realiza a cada dois anos, discussões em assembleia para escolha das 09 (nove) entidades que farão parte do conselho; o FPMM comunica ao CMDM as entidades eleitas e, estas entidades encaminham através de documento escrito, o nome das representantes titulares e suplentes com assento no Conselho das Mulheres sendo que, as mulheres indígenas, negras e LGBTs tem seu assento garantido no conselho através do Fórum.

A participação do FPMM no CMDM não apresenta conflitos entre as entidades que compõem sua base enquanto coletivo, em se tratando das vagas do conselho uma vez que a escolha já foi deliberada em assembleia convocada para esta finalidade. O FPMM convoca as entidades inscritas e participantes, no mínimo a um ano participando das reuniões e atividades junto ao Fórum, para participar da assembleia e realizar os debates nas assembleias onde, num processo democrático, com eleição direta, escolhe suas entidades representantes para assento no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Manaus¹⁷.

Qualquer evento, que por ventura, venha requerer a troca das entidades em assento do CMDM trata-se de questões particulares de cada entidade ou entidades e, passíveis de punição e, a substituição é realizada obedecendo a critérios regimentais do Conselho e de conhecimento público.

¹⁶ **Grifo nosso.**

¹⁷ As informações sobre este processo foram repassadas pela coordenação do FPMM, sendo importante frisar que última a assembleia do FPMM para escolha de conselheiras do CMDM, ocorreu no dia 22 de fevereiro de 2014, conforme informações constantes publicada no Decreto nº2.784, de maio de 2014, publicado na edição 3409, página 6 do Diário Oficial do Município de Manaus /DOM.

Ao longo do tempo, houve vários embates entre o Fórum e o poder público, em especial, nas lutas pelos direitos das mulheres pela garantia e manutenção de estruturas que permitam a participação da mulher.

Podemos citar um caso recente do enfrentamento político entre FPMM e poder executivo de Manaus, quando o prefeito Arthur Neto (PSDB), anunciou em janeiro deste ano, a extinção Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres¹⁸ que não tem sede, não tem efetivação pública de orçamento nem sequer funcionários.

A crítica do movimento se dá pelo fato que a Secretaria foi criada a quatro anos atrás através da Lei municipal nº 1.551, de 11 de janeiro de 201 e nunca saiu do papel. Estrategicamente, nas eleições de 2012, o atual prefeito que era candidato e opositor da então candidata, Vanessa Graziotin¹⁹ (PCdoB-AM), prometeu a 52,3% do eleitorado de Manaus, representados por mulheres, fortalecer suas propostas para a mulher manauara através da secretaria municipal²⁰.

Outro fato a ser citado, foi a participação organizada das mulheres de Manaus e do estado, participarem do enfrentamento com o estado a partir do anúncio feito pelo atual governador, José Melo (PROS), para extinção da secretaria da mulher no estado²¹, que foi pauta na Assembleia Legislativa do Amazonas (ALEAM).

A presença marcante das mulheres do fórum, quanto da representação do CMDM na audiência²² que debateu a extinção da Secretaria Executiva de Políticas Públicas para Mulheres do estado²³ que foi realizada na ALEAM no dia 02 de março do corrente ano²⁴.

¹⁸ http://acritica.uol.com.br/noticias/manaus-amazonas-amazonia-Secretaria-Municipal-Politicas-Publicas-Mulheres-extinta-pastas-prefeitura-Manaus-reforma-administrativa-Artur_Neto-politica_0_1281471858.html

¹⁹ Na fala da Senadora, Vanessa Graziotin, “o prefeito disse que a sua implantação seria viável com o remanejamento de verbas de outros setores no início de 2013. Para este ano, foram reservados R\$ 4,8 milhões no orçamento para o órgão, que está em vias de extinção”.

²⁰ A eleição para prefeitura de Manaus em 2012 foi marcada pela disputa travada entre Artur Neto (PSDB) e Vanessa Graziotin (PCdoB - AM) que sempre defendeu as políticas para as mulheres na cidade e no estado. De acordo com a redação da fonte do jornal A Crítica, “Artur teve que fortalecer suas propostas de campanha para o setor, com a finalidade de não perder votos para a candidata no pleito”.

²¹ A proposta de extinção de secretarias, faz parte de um pacote de ações de enxugamento da máquina pública no estado, conforme anunciado pelo governador, nas campanhas eleitorais, quando candidato.

²² A audiência foi presidida pela deputada estadual Alessandra Campêlo (PCdoB), única mulher no parlamento estadual do Amazonas em 2015.

²³ A Secretaria Executiva de Políticas para as Mulheres foi incorporada à Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos, que teve sua estrutura dividida entre áreas social e de gestão do sistema prisional e; divide espaço com a Secretaria de Articulação de Políticas Públicas e Movimentos Sociais Populares dentro da

Desta forma, o enfrentamento com o poder público se dá por via indireta com a participação das mulheres da sociedade civil organizada no CMDM e de via direta dos movimentos nas ruas, na porta da Prefeitura de Manaus e na Câmara Municipal de Manaus (CMM).

Isto nos permite questionar a com a variável contextual, proposta por Faria e Ribeiro, o retrocesso que a participação política da mulher sofre dentro das estruturas municipais de Manaus e do Estado do Amazonas, uma vez que, se percebe, o avanço da política de co-gestão pública, ou sistema híbrido de administração em cidade do interior do Amazonas, como ocorre na cidade de Tefé²⁵.

O controle social das políticas públicas tem caminhado ao lado da luta das mulheres por direitos no Brasil e, é fortalecido a partir dos anos 1980 e na década de 90. Percebeu-se a partir de então, o interesse por parte de algumas administrações públicas em garantir a participação popular como sistema de co-gestão pública no desenho institucional. No entanto, ao externar uma preocupação sobre a existência desse debate, a coordenadora do FPMM enfatiza:

não significa que estão numa situação privilegiada de participação popular na gestão dos bens públicos, como a experiência concreta e a literatura acadêmica podem bem testemunhar. É preciso fazer uma comparação entre o que a legislação prevê e o que efetivamente ocorre no interior das instituições públicas, procurando nessas duas décadas de experiências o que se mostrou efetivo e o que se demonstra fragilidade deste modelo de participação²⁶.

A natureza dessa preocupação dá-se por muitas vezes o FPMM se deparar com situações constrangedoras especialmente, se tratando do enfrentamento com o poder público para a conquista e manutenção de direitos.

Outro fator que possibilita a interpretação do conflito está nas legislações que dificultam e acabam fragilizando a participação social; na viabilidade de política pública que retrate as necessidades das mulheres e suas diversas realidades quanto ao trato do orçamento público e o fornecimento de bens e serviços públicos eficazes.

Secretaria de Estado. Disponível em: < <http://www.amazonas.am.gov.br/2015/03/ale-am-aprova-projeto-de-lei-que-trata-de-mudancas-na-estrutura-administrativa-do-governo-do-amazonas/>>.

²⁴ <http://www.ale.am.gov.br/2015/03/02/audiencia-publica-debate-a-extincao-de-secretaria-executiva-de-politicas-publicas-para-mulheres/>

²⁵ Ações ligadas a secretaria de direitos humanos da cidade de Tefé.

²⁶ JÚNIOR, Francimar. 2015.

A sociedade encontra também no seio da administração atrelada muitas vezes e não só na legislação, a morosidade no andamento de documentos como, projetos, minutas, ofícios e demais documentações para o trâmite da política pública.

Outra variável que pode ser considerada para análise, é identificada através de leitura ideológica partidária dos representantes do poder executivo e corpo do parlamento no trato de pautas encaminhadas para discussão, deliberação e execução dos serviços e bens solicitados que expressem as necessidades das mulheres.

Desta forma, o Fórum encontrou no CMDM um meio institucionalizado para o avanço na pauta da mulher em Manaus, bem como sua participação aliada a outros mecanismos de participação demonstra que a luta da e pela participação democrática demonstra anseios de conquistas nos demais espaços de políticas participativas.

Para melhor compreender a participação política da mulher em Manaus passaremos a seguir a realizar leituras a cerca do Conselho Municipal de Direitos da Mulher em Manaus, interpretando-o como este instrumento participativo pode contribuir com o avanço da implementação das conquistas para mulheres em Manaus.

4 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MULHER NO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER EM MANAUS – CMDM

O Decreto nº 2.726 de 28 de fevereiro de 2014²⁷ vigora e rege atualmente, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher em Manaus - CMDM. Este retrata no seu artigo primeiro, que o CMDM²⁸ foi criado em 1998, alterado pela Lei nº 872, de 2 de setembro de 2005, integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH.

O referido Decreto, apresenta no seu 1º capítulo, as finalidades do CMDM que além respeitar as demais instâncias decisórias e normas de administração municipal, deve promover políticas que visem eliminar a discriminação das mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, assim como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas, sociais e culturais em Manaus.

Dentre as competências do CMDM registramos a fiscalização das leis federais, estaduais e municipais; formulação de diretrizes que busquem a eliminação das discriminações e da sua plena integração na vida socioeconômica, política e cultural; acompanhar a elaboração de programas de governo em questões relativas à mulher; emitir pareceres sobre projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, relativos à questão da mulher; promover intercâmbio, firmar convênios e parcerias com organizações governamentais e não governamentais nacionais e internacionais, com o objetivo de cumprir suas funções; definir e aprovar o Plano Anual de Atividades; elaborar o Relatório Anual de Atividades; permitir que pessoas ou entidades possam participar de suas reuniões, sem direito a voto, para esclarecimento de temas em discussão; decidir sobre impedimentos e suspeições; entre outras.

O Conselho Municipal de Manaus representa mais um canal de vocalização, onde a sociedade pode apresentar suas prioridades ao parlamento municipal, ao poder executivo e aos demais setores sociais que garantem a participação das conselheiras.

²⁷ vide fonte em referências.

²⁸O CMDM conta com um espaço físico disponibilizado pela Secretaria de Direitos Humanos de Manaus – SEMASDH, não pretendemos no momento, detalhar sobre esta variável contextual de situação financeira e administrativa onde o Conselho está instalado, mas é de suma importância que, outro estudo venha ser realizado a *posteriori* para que possamos dialogar melhor com o poder público no trato do desempenho das atividades administrativas do CMDM.

O Conselho configura portanto, um espaço de lutas por justiça de igualdade direitos com a participação política das mulheres, além de estimular a mobilização das entidades de mulheres, legitimando o conselho como aparato institucional participativo.

Conforme os artigos 5, 6, 7, 8 e 9 do capítulo III que trata da organização do CMDM, a diretoria é composta pela Presidenta²⁹, Vice-Presidenta e Secretária executiva: atualmente, conta com a Presidenta³⁰, Maria Gláucia Barbosa Soares, representante da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica – ABMCJ; Vice- presidenta, Maria Glória Carvalho da Silva, representante da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SEMASDH; Florismar Ferreira da Silva, Secretária Executiva e representante do Movimento de Mulheres Solidárias do Amazonas - MUSAS; além de conta também com a secretaria da instituição.

A composição democrática entre poder público e sociedade civil dentro do Conselho, está descrita no 4º artigo do capítulo III, que trata da estrutura organizacional do CMDM, onde destaca a paridade de sua composição. Descrevendo que o Plenário é composto por 18 titulares e 18 suplentes; garantindo a participação de 09 (nove) órgãos municipais que são indicados pela administração pública e 09 (nove) entidades representantes da sociedade civil organizada.

As representantes da sociedade civil obedecem a critérios legais como, Regimento publicado através de Decreto, submetendo a participação no CMDM a critérios estabelecidos no Capítulo sobre a eleição e o mandato das conselheiras.

De acordo com os critérios formulados nas normas regimentais do CMDM, o FPMM convoca³¹ suas entidades integrantes 60 (sessenta) dias antes do final do mandato da gestão vigente no CMDM, por meio de edital, publicado no Diário Oficial do Município e na imprensa local.

A assembleia para escolha de suas entidades que irão representar o Fórum dentro do CMDM deve ser realizada até 30 (trinta) dias antes do término do mandato, considerando-se habilitadas para concorrer às eleições as entidades cadastradas, com inscrição atualizada e comprovação expedida pelo CMDM de programas cadastrados e, que esteja em

²⁹ O mandato da presidência do CMDM é de dois anos, sendo alternados entre sociedade civil e poder público; permitindo a recondução, reeleição ou prorrogação por igual período; sendo que os mandatos são alternados entre sociedade civil e poder público.

³⁰ A presidenta convoca as reuniões.

³¹ A convocação das eleições a ser realizada pelo FPMM consta no capítulo IV que trata da eleição e do mandato, referente ao Decreto nº 2.726, de 28 de fevereiro de 2014.

funcionamento no Município há, no mínimo, um ano observado o *quorum* mínimo de dois terços³².

As Conselheiras, titulares e suplentes, serão indicadas formalmente por suas entidades representativas e, designadas pelo Chefe do Poder Executivo, devendo a posse dos membros eleitos ocorrer 05 (cinco) dias após o término do mandato.

O mandato da Presidenta será alternado entre os representantes do Poder Executivo e da sociedade civil, a cada 02 (dois) anos, sendo permitida a recondução, reeleição ou prorrogação por igual período a partir da data da posse.

De acordo com a atual Presidente do CMDM, Maria Gláucia Barbosa Soares, a participação das mulheres de forma paritária foi ameaçada pelo atual prefeito de Manaus, Arthur Neto do PSDB, que propôs por Decreto, a inclusão de um representante da Câmara Municipal de Manaus. Legalmente, o Decreto foi considerado ilegal e; o FPMM articulado mobilizou as entidades em torno da ilegalidade da ação, tendo em vista, a lei criadora do CMDM em 2005 e, conflitando a ideia de monopólio da administração de Manaus.

4.1 A perda de mandato como problemática da variável institucional e contextual

As entidades civis com assento no CMDM são escolhidas através de eleição direta do Fórum de Mulheres e estas estão cientes das possibilidades de participação que estão pré-estabelecidas dentro das normas regimentais do CMDM.

A participação das entidades e órgãos que compõem o Conselho está estabelecida dentro de critérios regimentais, passíveis de advertências e punição³³, como exclusão do quadro do órgão e perde seu assento no Conselho.

A substituição das entidades penalizadas por outra e, obedece a ordem de votação na ocasião da assembleia da eleição, onde o FPMM deve encaminhar ao CMDM, o nome da entidade mais votada no período do pleito.

Conforme o Decreto mencionado, uma entidade poderá perder seu mandato conforme o exposto a seguir: i) A perda do mandato pode ocorrer quando uma entidade adotar procedimento que for declarado incompatível com as finalidades do Conselho, que impossibilite a promoção de políticas para as mulheres, como discriminação, tolhimento da liberdade e igualdade de direitos das mulheres; ii) a entidade ausente injustificadamente a 3

³² Constante no artigo 3º do capítulo IV, que trata da eleição e do mandato, referente ao Decreto nº 2.726, de 28 de fevereiro de 2014.

³³ Referência ao capítulo V que do Decreto em analisado, que trata da perda do mandato e da substituição.

(três) reuniões consecutivas ou intercaladas, no período de 6 (seis) meses; iii) a entidade que após notificada das ausências de suas representantes nas reuniões do CMDM, e não viabilizara a substituição de sua representante junto ao conselho no prazo de 30 (trinta) dias; iv) que utilizar do mandato para fins políticos partidários; v) a entidade que for extinta junto ao fórum ou renunciar o mandato será extinta automaticamente e; vi) quando for declarada a vacância.

Quando ocorrer qualquer circunstância descrita acima, a Presidenta do Conselho deve convocar a entidade mais votada em ordem decrescente na assembleia de eleição dentro do FPMM por deliberação absoluta. E sua substituição, deverá obedecer a publicação no DOM conforme regimento do CMDM.

Para não perder seu mandato, a entidade precisa estar atenta as condições regimentais e, quando preciso ou solicitado, enviar documento solicitando a substituição de titulares e/ou suplentes; esta substituição de entidade civil bem como de representantes do poder público deve obedecer a publicação no Diário Oficial do Município de Manaus - DOM e; esta publicação é realizada pelo poder público.

Este tópico é de tamanha importância neste momento para o Conselho, pelo fato do órgão ter encaminhado no mês de outubro de 2014, documento para SEMASDH solicitando publicação no DOM para substituição de entidades representantes do Conselho e até o momento, o referido documento não ter saído da Secretaria citada.

Mas qual o desdobramento desta morosidade da prefeitura quanto a não publicação da substituição das entidades do conselho?

Em contato com a Presidência do CMDM, o Plano de Ação 2014 – 2015 foi discutido e elaborado pelas conselheiras, porém não foi aprovado por falta de *quórum* nas reuniões, pois o Plano de Ação para ser publicado precisa ser deliberado por maioria de votos, com a maioria absoluta de seus membros, conforme artigo 22 do capítulo que trata das reuniões do conselho do decreto aqui analisado.

Conseguimos relacionar este tópico, ligado ao *quórum* nas reuniões como uma variável institucional que contribui para desmobilizar certas deliberações do CMDM que, sofre impacto direto da variável contextual, quando existe ausência de resposta da prefeitura, caracterizando a morosidade em sua execução, quando da não publicação do edital com a substituição das entidades e suas respectivas representantes, prejudicando o andamento do processo democrático que foi construído ou necessite ser pautado.

Para Almeida e Tatagiba (2012), o problema acima, acaba também prejudicando a articulação das entidades com o conselho; das articulações do conselho com redes de

solidariedade e mobilizações sociais que podem contribuir com o desenvolvimento das ações pautadas e defendidas no Plano de Ação e demais atividades que podem ser desenvolvidas pelo Conselho. Estas articulações com as ações do CMDM e com os diversos segmentos e setores sociais foi chamado pelas autoras de “vazio produtivo”.

“Esses exemplos mostram que é imperioso criar vazios produtivos na agenda dos conselhos, de maneira que os conselhos possam ter tempo e energia para pensar a política de forma ampla e generosa, propor saídas na esfera pública, criar articulações no interior dos governos, dos Legislativos, compreender o Judiciário etc”. (pag.88).

A problemática da ausência de resposta do documento, em tramite na prefeitura, prejudicou também a aprovação do relatório de atividades realizadas pelo Conselho no ano de 2014; este problema também se dá por conta do problema do *quórum* nas reuniões do Conselho das Mulheres.

É de extrema importância, enfatizarmos o fato de que, a perda do mandato de uma entidade no conselho implica não só nas questões de rotinas e deliberações nas reuniões, mas que todo processo para divulgação da substituição de uma entidade por outra e da mesma forma, de um órgão por outro no conselho pode acarretar nas implicações do trato administrativo com as discussões democráticas participativas do Conselho; daí a interpretação da problemática a variável contextual das instituições.

4.2 A Participação política das mulheres nas Comissões Temáticas do Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres em Manaus

Estrategicamente, as comissões temáticas foram criadas para proporcionar maior participação das conselheiras nas ações a serem desenvolvidas pelo Conselho; é um instrumento participativo do CMDM que de acordo com o artigo 11 do Decreto nº 2.726, de 28 de fevereiro de 2014, institui e fundamenta as deliberações do Conselho, proporcionando estudos e debates de interesse e competência do órgão.

A composição e prazo de atuação das Comissões são definidas em reuniões; tem caráter permanente mas podem surgir comissões provisórias para auxiliar em trabalhos específicos para discussões de caráter temporário.

A Resolução nº 003/2012, publicada no DOM, no dia 27 de setembro de 2012, determina que as comissões temáticas, funcionam como instância de natureza técnica e, as

comissões permanentes atuam em áreas através dos grupos de trabalhos – GTs e todas e todos seus estudos e pareceres são submetidos ao Plenário do Conselho, conforme descrito abaixo:

- A Comissão Temática de Políticas Básicas de Atenção à Mulher deve trabalhar os 4 eixos da Política Nacional de Promoção dos Direitos da Mulher que são divididos em 2 Grupos de Trabalho. São eles:
 - ✓ GT 1 - Saúde da mulher, Trabalho e Geração de Renda;
 - ✓ GT 2 – Educação, Equidade de Gênero e Enfrentamento a todas as formas de Violência;
- A Comissão Temática de Comunicação e Articulação tem como função divulgar a política municipal voltada para mulher possibilitando a troca de informações referente à política da mulher;
- Comissão Temática de Orçamento e Finanças;

Importante ressaltar que os Grupos de Trabalho apresentam caráter temporário e, tanto as Comissões Temáticas quanto os Grupos de Trabalho, incorporam o princípio da paridade em sua composição, onde participação das Comissões temáticas por ordem de participação, as conselheiras titulares e suplentes.

As Comissões dão visibilidade, instruem e fundamentam as deliberações do Conselho, podendo promover estudos sobre matérias de seu interesse e competências. Podem ser instituídas através de resolução as Comissões³⁴ Temáticas Permanentes e Especiais, esta última de caráter temporário.

A composição e funcionamento das Comissões Temáticas Permanentes e Especiais são instituídas, pelo CMDM. Além do disso, as comissões técnicas poderão ser compostas por órgãos ou entidades titulares, suplentes ou por pessoas especialistas convidados pelo Conselho e, em caso de urgência, a Presidenta do CMDM poderá criar Comissões Temáticas *ad referendum* do Plenário.

A participação nos Grupos de Trabalho Os Grupos de Trabalho poderão ser compostas por órgãos ou entidades titulares, suplentes ou por especialistas convidados pelo Conselho e, em caso de urgência, a Presidenta do CMDM poderá criar Grupos de Trabalho *ad referendum*³⁵ do Plenário.

Os Grupos de Trabalhos assumem caráter temporário para auxiliar as Comissões Temáticas e, os trabalhos dos grupos assumirão a forma de relatório, parecer, projeto ou outro documento e serão submetidos ao Conselho.

³⁴ Os trabalhos das comissões devem assumir a forma de relatório, parecer, projeto ou outro documento e serão submetidos à apreciação e deliberação do Conselho.

³⁵ Locução latina que significa: para aprovação de alguém.

Atualmente o Conselho das Mulheres em Manaus encontra-se engessado no que trata de encaminhamentos de pautas e deliberações da instituição devido o Conselho precisar substituir três representantes da sociedade civil para atingir a paridade. E, suas atuais atividades são registradas nos espaços de audiências públicas, seminários e eventos e manifestações junto ao poder público.

Em contato com a Presidência do CMDM, soubemos que a composição das conselheiras está dependendo até o momento da publicação de decreto constando o nome de três conselheiras a serem substituídas para completar a paridade.

O Conselho precisa garantir a paridade das 18 conselheiras que, possibilite a deliberação tanto do Plano de Ação de 2015; as atividades institucionais que demandam do cumprimento quanto do Regimento interno e demais deliberações e, inclusive aprovação do relatório de atividades realizadas no ano 2014 pelo Conselho das Mulheres bem como as atividades desenvolvidas já em 2015.

Na procura sobre a publicação sobre o decreto de substituição das novas conselheiras, a representante do CMDM nos respondeu que foi encaminhado documento para a Secretaria Municipal de Direitos Humanos com o pedido de publicação para substituição das conselheiras indicadas desde o novembro de 2014 e, até a presente data, não houve resposta com a publicação no Diário Oficial do Município de Manaus – DOM.

Identificamos que a variável institucional conta com auto grau de participação democrática quando possibilita a paridade entre as participantes representantes da sociedade civil e do poder público municipal através da participação das mulheres nas reuniões; na garantia da participação das mulheres negras, indígenas e LGTB's com assento no conselho.

A variável institucional com auto grau de participação também é marcante nas discussões; nas proposituras e relatórios que as mulheres podem levantar e realizar em grupos de trabalhos e, na participação e fomento das deliberações nas comissões temáticas.

Em se tratando da participação das eleições para escolha das representantes do CMDM, o Fórum Permanente das Mulheres de Manaus, implica democraticamente, desde a criação do Conselho à participação das mulheres dentro da instituição.

4.3 A problemática da variável contexto com a agenda da mulher

Nos estudos realizados sobre o Orçamento Participativo em Belo Horizonte como instituição participativa democrática, encontramos a defesa pela necessidade da participação para a harmonia do aspecto distributivo de bens e serviços locais.

De acordo com Vaz *apud* Pires (2009), *Gestores públicos tem se preocupado cada vez mais em planejar suas ações e investimentos buscando eficiência e eficácia* (2009, p.14) na distribuição de recursos, mapeamento das necessidades sociais e mapeamento das debilidades e fragilidades das infraestruturas locais.

As instituições formais elementares da democracia representativa na Câmara Municipal e Prefeitura de Manaus não tem se mostrado capazes de produzir respostas adequadas aos problemas de exclusão e desigualdades sociais (Aires *apud* Dagnino, 2002), daí saímos em defesa de que o Conselho possa ser analisado pelo prisma de arranjo participativo capaz de fomentar políticas que tratam diretamente das especificidades da realidade social das mulheres e; pautar a captação de recursos públicos através da produção de bens e serviços públicos para as diferentes facetas sociais.

Existem reais possibilidades de uma iniciativa vindoura, com a formulação da lei de fundo orçamentário para o CMDM, a fim de proporcionar avanços nas pautas e projetos das mulheres de Manaus através das ações das conselheiras com fiscalizações, melhores estruturas que possibilitem a participação da mulher como seminários e cursos que podem ser ofertados pelas conselheiras; garantia de maior articulação com as mulheres e com o poder público no trato das questões das mulheres.

A Resolução nº 003/2012- CMDM, publicada no DOM 27 de setembro de 2012 regulamenta a Comissão temática de Orçamento e Finanças do CMDM, que atuou de 2012 a 2013, formulou a proposta de encaminhamento de projeto de lei para aprovação do executivo voltada a destinar recursos para o fundo orçamentário do CMDM.

De acordo com informações obtidas no conselho, a proposta de Projeto de Lei foi formulada pelo CMDM e encaminhada para a Secretaria Municipal de Direitos Humanos - SEMASDH, porém a informação que obtivemos é que, a Minuta de Projeto de Lei que foi encaminhado para a referida Secretaria Municipal encontra-se naquele órgão desde o mês de

outubro de 2014 e, até o momento, não houve uma resposta do poder executivo para a representação do Conselho.

Para a vereadora Rosi Matos (PT) em discurso na sessão ordinária do dia 11 de fevereiro de 2015, na Câmara Municipal de Manaus (CMM) que declarou repudiar a possível extinção da Secretaria de Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres (SMPPM), pois o prefeito de Manaus teria anunciado discurso contraditório publicado em jornal que iria implantar e manter a nova secretaria das mulheres de Manaus³⁶.

Em depoimento a vereadora Rosi Matos (PT) declarou que a proposta de extinção da secretaria das mulheres pelo prefeito seria considerada como o feminicídio, pelo desprezo e descaso as políticas para as mulheres.

“Estava otimista com a criação da secretaria de mulheres, tanto que apresentei uma emenda destinando R\$50 mil do orçamento de 2015. Vale mencionar que também foram reservados R\$4,8 milhões no orçamento para a instalação da secretaria. No entanto, antes mesmo da implantação sair do papel, ao que tudo indica, vai ser extinta pelo Prefeito Arthur”³⁷.

De acordo com a vereadora Rosi Matos, é possível efetivar parcerias e convênios para o fortalecimento das políticas de gênero e de igualdade em Manaus, através da SMPM. E que como vereadora irá se articular aos movimentos feministas; acionará a Comissão de Defesa e Proteção dos Direitos da Mulher (COMDPDM) e, a Procuradoria da Mulher na CMM para que manifestem parecer contra a extinção da Secretaria, pois sua extinção representaria mais uma forma de violência institucional com as mulheres.

Ao nosso entender, a efetivação da Secretaria da Mulher, é mais uma estrutura do poder público municipal que possibilita a efetividade dos projetos sociais democráticos apresentados e deliberados no conselho como representantes das distintas realidades e condições das mulheres de Manaus e, proporcionar a viabilidade dessas políticas representa eficácia e eficiências das verbas injetadas dos projetos sociais.

³⁶ Fonte: jornal A Crítica, de 8 de agosto de 2013.

³⁷ <http://www.amazonasnoticias.com.br/para-tentar-impedir-a-extincao-da-secretaria-de-mulheres-rosi-matos-acionara-comissao-e-procuradoria-da-mulher-na-cmm/>

As pautas levantadas pelas mulheres organizadas nos proporciona afirmarmos que, alguns projetos que foram deliberadas pelas mulheres, foram apreciados pelo parlamento e poder executivo nos anos de 2013 e 2014 e, podem ser observadas abaixo:

Nos projetos aprovados na Lei de Orçamentária Anual (LOA) 2014 voltados para as mulheres, identificamos a implantação do Centro de Referência de Atendimento à Mulher na Zona Leste de Manaus, orçado no valor de 100.000,00 (cem mil reais). Esta proposta do Centro de Referência tem como objetivo ofertar o atendimento qualificado psicossocial e jurídico às mulheres vítimas de violência doméstica e intrafamiliar.

No artigo 40 da LOA 2014, podemos ver que foi orçado o valor de R\$ 61.600,00 (sessenta e um mil e seiscentos reais) para a realização de seminários nas escolas da Rede Municipal de Ensino nas zonas Oeste e Rural, visando à promoção da igualdade e dos direitos das mulheres.

Na página 08 do projeto de Lei nº 467/2103 inscrito na LOA 2014, o poder executivo fixou Despesa no município para o exercício financeiro o valor de R\$ 2.000.000,00³⁸ (dois milhões de reais) voltados para a administração direta via Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres, sendo que a esta Secretária, foi aprovado pelos parlamentares de Manaus, o valor total de R\$ 2.161.600,00 (dois milhões, cento e sessenta e um mil e seiscentos reais) em 2014 e; o valor de R\$ 79.118.000,00 (setenta e nove milhões, cento e dezoito mil reais) para a Secretaria Municipal de Assistência Social e de Direitos Humanos.

Levando em consideração o tempo, o gasto público e a estrutura administrativa pública que se levou para formular os projetos de leis, a correlação de forças e, os discursos persuasivos que foram usados para aprovação dos projetos e dos valores descritos acima que possibilitaram a aprovação pela Câmara Municipal de Manaus, subentende-se que, as mulheres de Manaus seriam beneficiadas ainda no ano de 2014 com a implementação e estruturação da Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres (SMPPM) ou através do valor estipulado para SEMASDH com ações voltadas para as mulheres. Porém, nossas pesquisas demonstram total desinteresse do Prefeito atual com as políticas para as mulheres de Manaus.

³⁸ Este valor também foi informado no quadro de resumo de receitas e despesas por órgão, conforme folha 08 do Projeto de Lei nº 467/2013.

Apesar de não termos analisados a LOA 2015, podemos aqui fazer referência a fala da vereadora Rosi Matos³⁹ (PT) que afirma que apresentou emenda destinada no valor de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) para o orçamento de 2015 sendo que a extinção da secretaria que estava prevista para ser implementada, prejudica a implementação das ações voltadas para as mulheres.

Diante dessas duas condições, nos colocamos preocupantes com a necessidade da articulação e força que o Conselho pode obter articulado com a Secretaria de Mulheres em vias de extinção. Uma vez que o valor aprovado para execução no ano de 2014 foi um valor bem considerável para a execução das atividades propostas pelas mulheres através do CMDM e teria maior força em conjunto com a Secretaria Municipal das Mulheres.

Em seu Plano de Ação, o CMDM solicitou serviços que necessitavam para o período de 2012 a 2013, conforme descrições e valores abaixo:

- R\$ 13.920,00 para contratação de serviços de terceiros com pessoa jurídica, como serviços de gráficas e buffet;
- R\$ 3.166,70 para aquisição de material de consumo
- Totalizando o valor de R\$ 17.086,70 e, acrescido a solicitação de apoio de 02 carros com motoristas para realização de visitas técnicas das mulheres aos órgãos que prestam serviços públicos para as mulheres.

Se observarmos os valores destinados a Secretaria das Mulheres e a inexistência desta secretaria que nunca saiu do papel e tendo, em vista a aprovação da implementação do Centro de Referência da Mulher na Zona Leste que deveria ser instalada em 2014, nos questionamos sobre o que foi feito com a verba que foi destinada e deveria ser implementada para a causa da mulher em Manaus? Teria o poder público, utilizado a pauta da mulher para aprovar investimentos para o município? Esses valores deliberados e descritos na LOA 2014, foram utilizados para desvios de verbas para ações de outras secretarias ou houve ações contraditórias com o uso do bem público que se oponha à transparência democrática?

³⁹ Disponível em: <http://www.amazonasnoticias.com.br/para-tentar-impedir-a-extincao-da-secretaria-de-mulheres-rosi-matos-acionara-comissao-e-procuradoria-da-mulher-na-cmm/>

Desta forma, percebemos a problemática causada pela variável contextual, através dos aparatos burocráticos que dificultam os encaminhamentos dos projetos sociais democráticos. Neste caso, nem cogitamos a possibilidade de utilizarmos a variável política, mas especulamos que, um estudo mais aprofundado da realidade exposta acima com esta variável, poderá nos possibilitar a leitura de incongruências entre os projetos da atual administração pública e os projetos das mulheres que dialogam com a prefeitura através do Conselho de Direito da Mulher como instrumento democrático participativo.

Por um lado, temos a questão do Conselho está atrelado a SEMASDH e, por outro a necessidade da vinculação do Conselho a uma Secretaria municipal da Mulher, que nunca deixou de sair do papel, desde sua criação através de Decreto e; que recebe fundos orçamentários sem, que saibamos se foi ou não investido e; se as verbas foram investidas foram parar aonde?

4.4 O Plano de Ação do CMDM e o fortalecimento da agenda da mulher em Manaus

O Plano de Ação para as mulheres de Manaus foi formulado a partir das Comissões temáticas que proporcionou a apresentação de propostas das entidades civis ligadas ao Fórum de mulheres e da representação do poder público através das discussões e deliberações dos grupos de trabalhos formados em reunião do CMDM.

Este Plano de Ação foi registrado no Diário Oficial do Município de Manaus no dia 27 de setembro de 2012 para ser efetivado entre o período de 2012 e 2013. Porém como já vimos em outra seção, algumas atividades do Conselho ficaram engessadas por conta das problemáticas ligadas as variáveis de contexto, com a morosidade da administração pública em responder em tempo hábil os encaminhamentos do órgão bem como, por conta da problemática da variável institucional com o desfalque de três conselheiras a serem substituídas, que prejudica a participação democrática do desenho institucional no cumprimento da paridade para deliberações a cerca do Plano de ação.

De acordo com a Presidenta do CMDM, a partir do momento que ocorrer a situação da substituição das conselheiras, a estrutura organizacional do órgão estará pronta para dar continuidade nas ações do novo plano que deve incorporar as pautas apresentadas no DOM

em 2012 e, caso necessário, poderá ocorrer algumas inclusões a serem discutidas no conselho, ainda neste ano de 2015.

Diante disto, apresentaremos abaixo, os seus eixos e ações deliberados pelas comissões temáticas.

O eixo de políticas básicas em atenção das mulheres apresentou as diretrizes:

a) saúde da mulher

- monitorar através de visita técnicas nos distritos de saúde da Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA) existência do aumento da necessidade de exames e atendimentos e vacinações específicas para as mulheres da cidade levando em consideração as suas diversidades e especificidades;
- a implementação da Rede Cegonha em 2013 na cidade de Manaus, foi proposta no Plano de ação em questão com o objetivo da realização de atendimentos humanizados nos partos, condições de abortos, urgências e emergências obstétricas e, pré-natal.

b) trabalho e geração de renda

- Propor a implementação de creches empresas particulares com pacto de termos de responsabilidade e compromisso na prestação de serviços a atender as mulheres trabalhadoras.
- Fiscalizar a implementação de creches municipais garantidas pelo governo federal com coleta de informações constantes em relatórios emitidos pela prefeitura de Manaus.
- Propor a implementação de capacitação de empreendedorismo para as mulheres através do Sistema S – SENAC, SESI, SEBRAE, SENAR, com a FIEAM e Banco da Gente.

c) Equidade de gênero, educação e diversidade sexual

- Monitorar construção de escolas ribeirinhas, indígenas e rurais através de visitas técnicas e relatórios da prefeitura;
- Monitorar as condições de mulheres em situação de unidade prisional através de visitas técnicas;
- Propor e monitorar programas de formações de gestores, professores e profissionais de educação a fim de proporcionar a violência física e psicológica existentes nestes espaços;

- Propor implementação de plano que viabilize a redução da violência e exploração sexual de crianças, mulheres jovens, adolescentes e profissionais do sexo.

d) Enfrentamento a todas as formas de violências

- Monitorar a existência da capacitação de profissionais no atendimento das mulheres nas áreas de segurança, saúde, educação, assistência social e justiça.
- O Plano de ação estudado propôs incentivar e monitorar a criação e funcionamento do Centro de Referência de Atendimento à Mulher - CREAM/MANAUS nas quatro zonas da cidade e zona rural.

Conforme vimos na seção 4.3 deste trabalho, apesar da LOA 2014 ter destinado R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) para a implementação do CREAM na zona leste de Manaus, não podemos afirmar sobre esta iniciativa tendo em vista que, a prefeitura não anunciou até o momento o início de tal serviço.

O eixo de comunicação e articulação apresenta as diretrizes de divulgação das ações; articulação, formalização e consolidação das parcerias. Apresenta como ações:

- A criação do Observatório Municipal da Mulher através de espaço virtual.
- Divulgação das ações do CMDM com participação de representação do conselho nos eventos da SEMASDH e outras entidades afins através de Caravanas de Direitos Humanos; audiências públicas, fóruns, palestras, feiras, workshops e junto à imprensa.

O eixo de orçamento e finanças procura trabalhar a diretriz de estruturação do orçamento e finanças do CMDM e, tem o trabalho de criar quadros demonstrativos de despesas do CMDM que é encaminhado para aprovação do poder executivo através da Secretaria de Direitos Humanos. A comissão que trata desse eixo encaminhou Minuta de Projeto de Lei para criação do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher a SEMASDH, mas até a presente data não houve nenhuma resposta eficiente e eficaz a política proposta.

O eixo que trata da gestão administrativa e planejamento atua na diretriz de formação, captação e diagnósticos com capacitação das conselheiras e corpo administrativo do conselho a partir de articulações e parcerias com a Controladoria Geral da União (CGU) e; com mapeamento das instituições que desenvolvem ações de atenção a mulher no município com cadastros, com visitas técnicas ou contatos telefônicos com as entidades.

5 CONSIDERAÇÕES

As leituras sobre a participação democrática nas instituições híbridas que garantem a participação da sociedade civil na administração direta das políticas públicas como no caso estudado da participação da mulher no Conselho das Mulheres em Manaus, nos possibilitou registrar as varias contextualizações como formas de participação através da estrutura organizacional do CMDM.

Pudemos perceber como se constituiu o fortalecimento da participação institucionalizada no Brasil a partir da criação dos Orçamentos Participativos e dos conselhos de direitos das mulheres; suas capacidades inclusivas e dificuldades que dificultam o avanço da participação democrática na formulação e implementação pública da morosidade no andamento dos processos, podem representar conflitos escamoteados entre administração pública e as agendas levantadas pela sociedade civil.

Vimos neste contexto, como a participação de governos democráticos contribuem para a implementação e a execução de políticas das classes e segmentos menos favorecidos na sociedade e; vimos também, a falta de compromisso do governo neoliberal, como a administração da prefeitura de Manaus, pelo prefeito do PSDB com as lutas e projetos das mulheres, discutidos tanto na sociedade civil como nos órgãos públicos como Câmara Municipal e estrutura física da administração pública. Esta reflexão possibilita novos estudos partindo de análise com a variável política, por exemplo.

O estudo sobre a dinâmica da participação política da mulher no conselho municipal dos direitos da mulher em Manaus proporcionou a realização do levantamento de arcabouço teórico sobre a participação democrática a partir das estruturas institucionais como OPs e Conselhos existentes em outras cidades brasileiras.

Os pressupostos da autorização e a vinculação entre representação e eleição foram bem descritos como se ocorre dentro do Fórum de Mulheres e dentro do Conselho⁴⁰, onde os processos deliberativos são amplamente discutidos entre as instâncias componentes do FPM e dentro do conselho com as regras institucionais, sua criação, bem como da garantia de

⁴⁰ Não conseguimos observar neste contexto democrático participativo, uma desvinculação entre fórum e conselho, pois este modelo defende a participação da sociedade civil junto às políticas públicas.

espaço políticos garantidos para as mulheres nos GTs e comissões. Esta leitura nos proporcionou um diálogo com a variável institucional proposta por Faria e Ribeiro.

O Fórum demonstrou tamanha importância e articulação com suas entidades e universidades a fim de romper barreiras e construir a participação do Conselho de forma construtiva e eficaz para a política pública da mulher.

A análise realizada sobre o CMDM nos possibilitou dialogar com a democracia participativa a partir de sua estrutura organizacional possibilitando reflexões sobre a variável institucional que garante a paridade entre suas conselheiras e, como as mulheres se articulam institucionalmente para avançar nas discussões e formulações de projetos e ações voltados para a mulher em Manaus.

A leitura sobre o CMDM nos possibilitou perceber que através dos GTs e Comissões constituídas no Conselho possibilita a formação técnica e política da mulher viabilizando o empoderamento da mulher frente aos órgãos públicos.

Enfatizaremos que, a variável contextual, identificada dentro do conselho obedece a critérios e ordens do poder público desde sua finalidade orientadora, dificultando a execução das ações que se tornam, limitadas dentro das estruturas administrativas como a SEMASDH e; as políticas e recursos aprovados na Câmara Municipal de Manaus para serem executadas no ano de 2014, como citado pela LOA.

O Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres precisa ser compreendido de forma a atender as necessidades dos interesses do município. Daí a participação que ocorre nos conselhos municipais possibilitarem a aproximação dos interesses da comunidade e do Estado através da cooperação da gestão de políticas públicas.

No Conselho Municipal dos Direitos da Mulher diante do seu caráter participativo, onde a população está representada por segmentos populares e administração pública, tem seu potencial institucionalizado reprimido pelo poder público municipal, sendo desprestigiado, quanto à ausência do Fundo Participativo.

A ausência de Fundo participativo dificulta que as mulheres organizadas através do Conselho possam exercer suas funções institucionalizadas, em busca da distribuição justa dos bens públicos em favor das demandas e prioridades de setores desfavorecidos na cidade de

Manaus. Levando em consideração as pautas defendidas através da existência do CMDM como instância institucionalizada.

Desta forma, observa-se a dificuldade para se romper com as tradições autoritárias e patrimonialistas da administração pública em Manaus com o trato da distribuição dos recursos públicos municipais.

A agregação numérica de indivíduos e movimentos sociais presentes no CMDM nos possibilita perceber o auto grau de participação política da Mulher em Manaus; qualificado assim, não só a participação, mas, o debate através das reuniões nas comissões temáticas, grupos de trabalhos, assembleias, audiências públicas entre outras.

A inexistência ou a escassez de fundo efetivo para o CMDM fragiliza as ações e forças empenhadas na agenda da mulher em Manaus, como o caso de desvio de verba ou descontingenciamento com valores destinados a causa pública que não chegam até o Conselho Municipal das Mulheres para se atingir as necessidades das mulheres.

Finalizamos este trabalho identificando com a reflexão de que a sociedade civil tem inúmeras possibilidades de participação e influenciar na prestação serviços e produção de bens públicos. Esse avanço institucional está descrito nas agendas apresentadas; a participação institucionalizada proporciona também a formação política cidadã, capacitando de forma técnica e intelectual as representações da sociedade civil.

Entretanto, as ações participativas institucionalizadas encontram limitações dentro das estruturas administrativas do Estado, como as limitações impostas pelas legislações e as estruturas administrativas onde as instituições estão agregadas, bem como os conflitos ideológicos partidários que apresentam interesses contraditórios da agenda social institucionalizada.

REFERÊNCIAS

MANAUS. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. Resolução nº 001/2012 – CMDM. Dispõe sobre a aprovação do Plano de Ação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. **Diário Oficial do Município de Manaus**, Manaus, 27 set. 2012. Edição 3020, p. 21.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n.109, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participação/images/pdfs/2012%20-%20tatagiba%20-%20os%20conselhos%20gestores%20sob%20o%20crivo%20da%20politica.pdf>>.s./d.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A Dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **DADOS. Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: v. 50, nº 3, p. 443 a 464, 2007.

BISPO JÚNIOR, José Patrício; GERSCHMAN, Silvia. **Potencial participativo e função deliberativa: um debate sobre a ampliação da democracia por meio dos conselhos da saúde**. Ciênc. Saúde coletiva. Vol.18 nº 1. Rio de Janeiro. Jan. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000100002&lng=en&nrm=iso&tlmg=em>. s./d.

Controle Social e Conselhos de Direitos no Brasil, Módulo II – Conselhos dos Direitos no Brasil. Disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/controle.htm>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” *In*: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. 2004.

MANAUS. Decreto nº 2.726, de 28 fev. 2014. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. **Diário Oficial do Município de Manaus**, Manaus, 28 fev. 2014. Edição 3363.p. 2

FARIA, Claudia Feres e RIBEIRO, Uriella Coelho. “Entre o real e o legal: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas? *In*: Avritzer,

Leonardo (org.). A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortes, 2010, p. 57-92.

MAGNAGNAGNO, Janete Krack e DOMBROWSKI, Osmir. **A legitimidade na democracia participativa.** Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/SNPGCS/article/view/1538>>. Acesso em 20 jun. 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação Política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **RBCS**, [S./l.] v. 18 n° 51, p. 123-140, fev./2003.

Para tentar impedir a extinção da Secretaria de Mulheres, Rosi Matos acionará comissão e procuradoria da mulher, na CMM. Disponível em: <<http://www.amazonasnoticias.com.br/para-tentar-impedir-a-extincao-da-secretaria-de-mulheres-rosi-matos-acionara-comissao-e-procuradoria-da-mulher-na-cmm/>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

PINHEIRO, Maria Joseilda da S. **Gênero e feminismo no estado do Amazonas:** a luta por direitos dos movimentos de mulheres em Manaus. Seminário Internacional Fazendo Gênero 10 (Anais Eletrônicos), Florianópolis, 2013. ISSN 2179-510X. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386614932_ARQUIVO_MariaJoseildaSilvaPinheiro.pdf>. Acesso 21 mar. 2015.

PIRES, Roberto R. **Participação Cidadã e Planejamento Governamental:** um equilíbrio possível? Reflexões sobre o Orçamento Público de Belo Horizonte. Revista Pensar BH, Belo Horizonte, n. 24, nov./2009. Disponível em: <http://portalpbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=24941&chPlc=24941&&pIdPlc=&app=salanoticias>. Acesso em: 11 mar. 2014.

Secretaria Municipal da Mulher ainda não saiu do papel: A Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres foi criada em janeiro deste ano pelo prefeito Amazonino Mendes, mas o projeto até agora não saiu do papel. Disponível em: <http://acritica.uol.com.br/manaus/Secretaria-Municipal-Mulher-saiu-papel-Noticias-Jornalismo-A_Critica_na_TV-Manaus-Amazonas_3_572372781.html>. Acesso em: 20 mar. 2015.

Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres será extinta no Amazonas: Prefeitura de Manaus pretende acabar com secretaria de políticas públicas, criada há quatro anos pelo então prefeito Amazonino Mendes (PDT). Disponível em: <http://acritica.uol.com.br/noticias/manaus-amazonas-amazonia-Secretaria-Municipal-Politiclas-Publicas-Mulheres-extinta-pastas-prefeitura-Manaus-reforma-administrativa-Artur_Neto-politica_0_1281471858.html>. Acesso em: 20 mar. 2015.