

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS
Autores (as)	Jordhanna Cavalcante Daniel Pitangueira de Avelino
DOI	-

Título do livro	CONSELHOS NACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS – UMA ANÁLISE DA AGENDA POLÍTICA
Organizadores (as)	Daniel Pintangueira de Arelino Igor Ferraz da Fonseca João Cláudio Basso Pompeu
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-001-1
DOI	-

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/coluna-5/central-de-conteudo/busca-publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER: AGENDA POLÍTICA E ATIVIDADES EXECUTADAS

Jordhanna Cavalcante¹
Daniel Pitangueira de Avelino²

1 INTRODUÇÃO

Este relatório é produto do projeto “Conselhos de Direitos Humanos: Implementação de Demandas e Capacitação de Conselheiros”, formalizado por meio do Termo de Execução Descentralizada nº 02/2018 pactuado entre o Ipea e o Ministério dos Direitos Humanos (MDH). O trabalho tem como objetivo identificar os principais temas presentes na agenda do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), ao longo do ano de 2018, na tentativa de compreender a atuação desse colegiado e a forma de execução de suas principais atribuições.

Para tanto, a pesquisa utilizou-se de metodologia baseada em análise qualitativa de conteúdo das seguintes fontes de dados: *i*) legislação e atos normativos de criação e funcionamento do órgão; *ii*) documentos da 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM), cuja etapa nacional ocorreu entre 10 e 13 de maio de 2016, em Brasília/DF; *iii*) documentos sobre a eleição para composição do colegiado realizada em 2018; e *iv*) entrevistas realizadas com a responsável pela Secretaria Executiva do CNDM (SECNDM) e com a presidente do conselho e titular da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SPM).

Dessa forma, este trabalho está dividido em seis seções. Após esta introdução, a seção 2 discute brevemente o contexto histórico em torno da criação do CNDM, bem como suas principais atribuições. Na sequência, a seção 3 apresenta a estrutura e funcionamento do conselho, com base em sua composição, fontes de recursos e divisão interna. A seção 4 destaca o funcionamento do colegiado, do ponto de vista da sua gestão. A seção 5 discute a agenda política do conselho, listando os temas que tiveram destaque nas discussões internas do colegiado durante o ano de 2018. Por fim, as considerações finais são apresentadas, contrastando o conjunto de temas sobre o qual o conselho tem se debruçado e as suas principais atribuições, à luz das tensões que orientaram a sua atuação, desde a criação.

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <cjordhanna@gmail.com>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

2 CONTEXTO

2.1 Antecedentes

A longa trajetória dos movimentos em defesa da igualdade de direitos entre homens e mulheres foi acompanhada, desde sempre, pelo reconhecimento de um papel ambivalente exercido pelo Estado. Ora como antagonista, defendendo posições de privilégio baseadas em gênero, ora como aliado, promovendo acesso a direitos, o conjunto das organizações estatais aparece com regularidade como interlocutor dos movimentos sociais. Em contextos mais autoritários, essa relação é simplificada por uma lógica de alteridade binária, em que entidades e organizações da sociedade civil decidem como deve ser sua postura em relação ao Estado, em cada questão e momento específico.

Contudo, a lógica da alteridade é desafiada em contextos mais democráticos, quando há a possibilidade de que os movimentos se tornem parte do Estado. Quando esse cenário se torna mais concreto, surge o debate sobre o dilema da autonomia, caracterizado pelos riscos de “submissão voluntária ou não dos movimentos à iniciativa dos órgãos estatais” e “confusão entre movimento e Estado”, na forma de conselhos (Lobo, 1991, p. 225). É nesse contexto que se insere a criação do CNDM e de outros órgãos estatais voltados à promoção de políticas públicas para as mulheres.

A proposta de criação do Departamento Nacional da Mulher, na década de 1930, é considerada a primeira tentativa de estabelecimento de um órgão público específico para tratar de políticas para mulheres. Com inspiração no Women's Bureau estadunidense e prevendo funções executivas próximas às de um ministério, o projeto acabou sendo abortado com o fechamento do Congresso Nacional após o golpe do Estado Novo em 1937 (Saffioti, 1976, p. 263-269). Contudo, os esforços para inclusão do tema nas estruturas estatais não terminaram aí.

A partir da década de 1970, a conjuntura internacional passa a afetar de forma mais intensa as decisões nacionais – especialmente em decorrência dos trabalhos da Comissão da ONU sobre a Situação da Mulher (CSW) e da proclamação da Década da Mulher (1976-1985) –, assim como toda a mobilização delas decorrente (Tinker, 1990, p. 28). O movimento de mulheres brasileiras soube fazer uso desse contexto de forma bastante oportuna. A organização de espaços como o Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira (CDMB), durante as comemorações do Ano Internacional da Mulher em 1975, representou para o feminismo brasileiro uma “virada radical na trajetória do movimento, que não só tornava público como buscava a institucionalização” (Pinto, 2003, p. 57).

O crescimento da influência do tema, no âmbito internacional, e a busca pela institucionalização pelos movimentos de mulheres, no cenário nacional, convergiram para a criação de estruturas estatais dedicadas ao tema. Estima-se que, até 1985,

quase todos os países possuíam órgãos nacionais de políticas públicas para a mulher (Moser, 1996, p. 152). No caso brasileiro, as primeiras experiências de conselhos de políticas para as mulheres foram levadas adiante por governos estaduais, após as eleições de 1982, em São Paulo e Minas Gerais. Essas iniciativas receberam críticas de parte do movimento de mulheres, por receio da descaracterização do feminismo pela institucionalização decorrente da participação em organismo governamental (Schumacher; Vargas, 1993, p. 352).

O debate esteve presente no VII Encontro Nacional Feminista, em Belo Horizonte, em 1985, cujas participantes explicitaram em carta as críticas à aproximação às esferas estatais e o risco que isso representava à autonomia, elemento de “unidade mínima no movimento” (Guterres, Vianna e Aguião, 2014, p. 215). A perspectiva de atuação estatal foi uma questão polêmica naquele Encontro, porque representava para muitas mulheres “uma brecha na luta pela autonomia do movimento feminista” (Costa, 2005, p. 6). A institucionalização das demandas feministas seria o que Schumacher e Vargas (1993, p. 361) definiram como uma “faca de dois gumes”, que, ao mesmo tempo em que promove a visibilidade do debate público sobre igualdade de gênero e direitos das mulheres, carece de efetividade suficiente para permear a estrutura estatal e garantir a implementação das políticas.

2.2 Criação do CNDM e o *lobby* do batom

Sob esse debate, a aliança política entre movimentos sociais e os partidos que saíram vitoriosos da eleição presidencial de 1985 permitiu que vingasse a ideia de uma estrutura estatal específica para atuação em favor dos direitos das mulheres. Assim, a Lei nº 7.353,³ de 29 de agosto de 1985, criou o CNDM como órgão do Ministério da Justiça, com a finalidade de promover políticas que visem eliminar a discriminação contra a mulher, em âmbito nacional, assim como acompanhar a elaboração e execução de “programas de Governo no âmbito federal, estadual e municipal”. No mesmo ato normativo foi previsto o Fundo Especial dos Direitos da Mulher (FEDM), para financiar a atuação do colegiado. O “movimento de mulheres” é expressamente mencionado na lei (art. 3º, alínea h), inclusive com a prerrogativa de participar da escolha de um terço da composição do conselho. Com essas características, o CNDM nasceu como órgão consultivo, composto por membros designados pela Presidência da República, com considerável autonomia administrativa e financeira – orçamento designado pelo Congresso Nacional e equipe de apoio técnico própria (Ribas, 2019, p. 6-7).

Depois de instalado, o primeiro grande desafio do conselho foi promover a mobilização das mulheres para influenciar a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), cujos representantes foram eleitos em 1986. A atuação conjunta entre

3. Ver: <<https://bit.ly/2JajWxp>>.

CNDM, movimento de mulheres e bancada feminina ficou conhecida como o “*lobby do batom*” (Bonetti, Fontoura e Marins, 2009, p. 208). A mobilização envolveu a campanha “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”, organizada pelo CNDM e lançada em novembro de 1985, que contou com debates promovidos pelos conselhos estaduais dos direitos da mulher; possibilitou o Encontro Nacional Mulher e Constituinte, no ano seguinte, o qual propiciou a sistematização destes debates; e, por fim, deu origem à *Carta das Mulheres à Assembleia Nacional Constituinte* e a mais de cem propostas e emendas enviadas pelo CNDM (Bonetti, Fontoura e Marins, 2009, p. 219). Estima-se que cerca de 80% dessas proposições foram incorporadas ao texto constitucional (Pitanguy, 2018, p. 53-54).

Com isso, na Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988, houve o reconhecimento da igualdade de direitos entre homens e mulheres. Além da previsão genérica do art. 5º, inciso I, o texto constitucional foi mais preciso, citando expressamente homens e mulheres como titulares de direitos fundiários, previdenciários, familiares e conjugais. Reconheceu, ainda, tratamento mais favorável a mulheres em questões trabalhistas, militares e previdenciárias. Nesse contexto, o reconhecimento governamental da necessidade de políticas públicas contra a discriminação das mulheres passa a ter fundamento constitucional.

2.3 Renúncia coletiva e perda de autonomia

Até 1988, o desenho institucional do CNDM era extremamente favorável ao fortalecimento da sua influência política. A indicação de seus membros pelo Presidente da República, dentre personalidades ligadas ao tema e indicações dos movimentos sociais, conferia autoridade e visibilidade à escolha, enquanto a autonomia administrativa e financeira,⁴ expressamente determinada na lei de criação, assegurava na prática a independência do colegiado. Além disso, a previsão legal de assessoria técnica, secretaria executiva (com pessoal próprio e possibilidade de requisição de servidores) e um fundo para financiar as atividades do conselho garantiam os recursos humanos e financeiros necessários para sua atuação. Considerando ainda a maneira como essas disposições foram regulamentadas em decretos,⁵ é possível afirmar que o CNDM nesse período era não apenas um forte e atuante espaço de deliberação política, mas também um departamento estatal bem estruturado para a realização de atividades de coordenação e até mesmo execução de políticas públicas voltadas à igualdade de gênero.

Depois de promulgada a Constituição Federal, no entanto, a agenda mais progressista do conselho (envolvendo racismo, questão agrária, direitos reprodutivos) passou a contrastar com as pressões exercidas por um governo cada vez

4. Prevista na redação original do art. 2º, posteriormente revogada pela Lei nº 8.028, de 1990.

5. Entre os atos infralegais que regulavam a autonomia administrativa e financeira do CNDM estão os decretos nº 91.696 e 91.697, de 27 de setembro de 1985, e nº 96.895, de 30 de setembro de 1988. Todos estes foram revogados pelo Decreto nº 4.773, de 7 de julho de 2003.

mais conservador. Finalmente, em 1989, a presidente e o conselho deliberativo do CNDM renunciam de forma coletiva para evitar “cooptação e perda de legitimidade” (Pitanguy, 2018, p. 52).

Segue-se um período de gradual esvaziamento das prerrogativas do conselho. A autonomia administrativa e financeira é revogada em 1990, no início do governo Collor. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o CNDM foi mantido sem estrutura administrativa e sem orçamento próprio, com “escassos recursos humanos e financeiros” (Ribas, 2019, p. 7).

Ao mesmo tempo, políticas públicas específicas para a promoção da igualdade de gênero começam a ganhar corpo no governo federal. O contexto internacional desempenhou influência decisiva nesse processo, ao forçar os países a assumirem compromissos mais específicos para concretização dos tratados de que eram signatários. Dessa maneira, é emblemático que elementos da Plataforma de Ação Mundial (aprovada na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, 1995) passaram a integrar o programa de ação do CNDM (Jurema, 2001, p. 207). O conselho também foi envolvido na elaboração e gestão de iniciativas como o Programa Nacional de Combate à Violência Doméstica e Sexual contra a Mulher, integrante do I Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-I), e o programa Combate à Violência contra a Mulher (CVCM), integrante do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 (Bonetti, Fontoura e Marins, 2009, p. 228-229).

2.4 Criação de órgãos gestores

Até então, mesmo em contextos de autonomia mais restrita, o CNDM era praticamente o único órgão do governo federal com competência para coordenar e executar políticas de igualdade de gênero. Procurava exercer, portanto, um papel híbrido em que se confundiam ações reivindicatórias e defesa de uma agenda política, de um lado, com atuação na gestão e integração de iniciativas concretas do governo federal, de outro. Ou seja, o conselho era, ao mesmo tempo, um órgão gestor de políticas e um colegiado de controle social destas mesmas políticas.

O cenário muda em 2002, quando é criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), ligada ao Ministério da Justiça (MJ), depois transformada em SPM, com *status* de ministério e ligada à Presidência da República. Essa transformação institucional representaria a “expressão máxima da consolidação do ideário feminista de defesa e promoção dos direitos das mulheres por meio destas estruturas no Executivo” (Bonetti, Fontoura e Marins, 2009, p. 207). Com a Sedim, os papéis de reivindicação e gestão de políticas estavam institucionalmente separados e o CNDM poderia se dedicar a pautas de natureza mais política e estratégica, confiando que as rotinas administrativas estariam sob a responsabilidade de uma estrutura estatal especializada.

No entanto, apesar das expectativas, a Sedim atuou de forma bastante limitada, sob a tutela do MJ e sem uma definição clara de suas atribuições (Ribas, 2019, p. 7). A situação permanece em 2003 com a criação⁶ da SPM, órgão integrante da Presidência da República, posteriormente elevada a nível ministerial.⁷ Com a atribuição de assessorar a Presidência da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, a SPM passa a ser o principal órgão de gestão e acompanhamento das iniciativas federais referentes a essa pauta. Ao CNDM, que passa a ser vinculado à SPM, ficou reservado o papel de mecanismo de diálogo e controle social daquelas ações.

Com isso, o Decreto nº 4.773,⁸ de 7 de julho de 2003, redefiniu as atribuições do CNDM (sem, contudo, alterar a lei anterior), que passou a ser definido como um órgão colegiado de caráter consultivo, com a finalidade de promover políticas para as mulheres com a perspectiva de gênero, ampliando o processo de controle social. Os movimentos de mulheres são mais uma vez mencionados (art. 2º, VIII), somados a conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher, além de outros conselhos setoriais. O FEDM não é mais citado e as atividades do conselho passam a ser financiadas por recursos do orçamento da Presidência da República.

Ao mesmo tempo, ocorreram mudanças na forma de escolha das participantes da sociedade civil no CNDM, que passou a levar mais em consideração sua atuação em entidades. Assim, de um desenho inicial de conselho que contemplava “personalidades femininas públicas que haviam conseguido romper com a hegemonia masculina na política ou que se destacavam na esfera acadêmica”, o colegiado passa a acolher “uma diversidade maior de movimentos”, com mecanismos de indicação integrando “redes mais amplas e consolidadas” (Guterres, Vianna e Aguião, 2014, p. 221).

Essa articulação mais próxima com redes e movimentos foi essencial para que o CNDM cumprisse uma nova atribuição recebida nesse período: a organização das conferências nacionais. A primeira edição da CNPM teve sua etapa nacional realizada entre os dias 15 e 17 de julho de 2004 e suas deliberações passaram a ser tratadas como subsídios para a elaboração dos planos governamentais sobre o tema. Entre eles, ganha destaque o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), cuja primeira versão foi publicada por meio do Decreto nº 5.390,⁹ de 8 de março de 2005. O conselho integrou o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM em todas as suas edições. Da mesma forma, participou da discussão, elaboração e acompanhamento de todo o conjunto de políticas para mulheres coordenado pela SPM no período, como: *i*) a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como a “Lei Maria da Penha”; *ii*) a Central de

6. Conversão da Medida Provisória nº 103, de 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/1e7Sbft>>.

7. Art. 25, parágrafo único, alterado pela Medida Provisória nº 483, de 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2W4qsLo>>.

8. Ver: <<https://bit.ly/2P8Gmml>>.

9. Ver: <<https://bit.ly/2Jdklz8>>.

Atendimento à Mulher – “Ligue 180”; *iii*) a instalação das “Casas da Mulher Brasileira”; e *iv*) o programa “Mulher, Viver sem violência”, lançado em 2013.

2.5 Dilema da autonomia e segunda renúncia coletiva

A coexistência de um órgão governamental de coordenação de políticas públicas de igualdade de gênero forçou o CNNDM a desempenhar, na estrutura estatal, papéis diferentes daqueles a que estava habituado antes de 2002. De modo mais crítico, em comparação com o período das mobilizações do chamado “*lobby* do batom”, uma parte do movimento feminista considera que a autonomia do CNNDM foi “perdida ao longo desse processo”, com pouca efetividade na transformação dos fatores que provocam a opressão contra mulheres e pouca possibilidade de debate em profundidade sobre “o que se compreende como sendo os ‘direitos da mulher’ e as formas de construí-los”. Segundo esse entendimento, o colegiado teria deixado de ser um espaço de conflito e cooperação para se tornar um “aparato de governabilidade” (Guterres, Vianna e Aguião, 2014, p. 221-222).

Sob outro ponto de vista, no entanto, a forma de atuação do CNNDM em relação à SPM poderia ser vista como uma reação natural ao seu “esvaziamento”, ocorrido na década de 1990. O “englobamento” do conselho pelo órgão gestor teria alterado seu perfil e sentido, que deixaria de ser “debate e conflito” para tornar-se “parceria”, entendida esta como “o alinhamento político e, de certo modo, pragmático entre as entidades que participariam do Conselho e o governo em exercício” (Guterres, Vianna e Aguião, 2014, p. 222). A implementação de políticas de promoção dos direitos das mulheres, incluindo o apoio ao papel ministerial da SPM para que pudesse influenciar outras áreas, em perspectiva transversal, seria a medida pragmática de desempenho dessa “parceria” entre governo e movimentos sociais, personificada no conselho.

Em síntese, de um lado, o estreitamento da relação entre CNNDM e SPM é visto como positivo porque promove uma participação mais efetiva no controle das políticas em curso, em especial aquelas que combatem a violência de gênero e a desigualdade social. De outro, há a percepção de “perda do papel crítico e propositivo” historicamente associado ao conselho (Guterres, Vianna e Aguião, 2014, p. 235). Essa seria a essência do dilema da autonomia no conselho, perceptível até 2014.

Com a reforma ministerial¹⁰ de 2015, a SPM perdeu o *status* de ministério e passou a ser uma secretaria vinculada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Na época, as organizações da sociedade civil que faziam parte do CNNDM emitiram nota¹¹ em defesa da manutenção da SPM. A posição da secretaria no organograma do governo federal ainda seria alterada várias vezes entre 2015 e 2019, como ilustra o quadro abaixo.

10. Medida Provisória nº 696, de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2MzZ4lo>>.

11. Ver: <<https://bit.ly/2BBpOM0>>.

QUADRO 1

Vinculação ministerial da SPM, segundo o ato normativo de alteração – Brasil (2003-2019)

Ministério	Ato normativo	Data
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	Medida Provisória nº 103	1 de janeiro de 2003
Secretaria de Políticas para as Mulheres	Medida Provisória nº 483	24 de março de 2010
Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos	Medida Provisória nº 696	2 de outubro de 2015
Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos	Lei nº 13.266	5 de abril de 2016
Ministério da Justiça e Cidadania	Medida Provisória nº 726	12 de maio de 2016
Ministério dos Direitos Humanos	Medida Provisória nº 768	2 de fevereiro de 2017
Secretaria de Governo	Medida Provisória nº 782	31 de maio de 2017
Ministério dos Direitos Humanos	Decreto nº 9.465	9 de agosto de 2018
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Medida Provisória nº 870	1 de janeiro de 2019

Fonte: com base na Legislação Federal do Brasil.
Elaboração dos autores.

Em 11 de maio de 2016 foi aprovada em plenário do Senado Federal a admissibilidade do pedido de *impeachment* contra a titular da Presidência da República, o que provocou a suspensão das suas funções e a designação do vice-presidente como presidente interino. Um dia antes, Dilma Rousseff havia feito a abertura da etapa nacional da 4ª CNPM. Integrantes do CNDM reagiram com uma carta¹² de renúncia coletiva, em que denunciaram “um golpe parlamentar-jurídico-midiático” e afirmaram não reconhecer “o governo provisório por considerá-lo ilegítimo” (Renúncia..., 2016).

Seguiu-se um período de inatividade,¹³ até que fosse indicada uma Secretária Executiva e as novas conselheiras fossem empossadas na 47ª Reunião Ordinária (realizada em 18 e 19 de outubro de 2016). No momento desta pesquisa (segundo semestre de 2018), os sítios eletrônicos dedicados ao CNDM, tanto aquele hospedado na página da SPM¹⁴ quanto na do MDH,¹⁵ continham informações sobre reuniões ordinárias apenas até março de 2016. Entre 2016 e 2018, algumas iniciativas governamentais de promoção dos direitos das mulheres passaram a fazer referência apenas à SPM.¹⁶

No início de 2018, então vinculado à Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov), o CNDM deu início ao processo de seleção das entidades da sociedade civil para composição do colegiado, no mandato 2018-2021. A eleição,

12. Ver: <<https://bit.ly/35Yy8nd>>.

13. Ver: <<https://bit.ly/2BEEaeA>>.

14. Ver: <<https://bit.ly/2pLgeUf>>.

15. Ver: <<https://bit.ly/2p6X5w3>>.

16. Um dos exemplos da desarticulação entre CNDM e SPM no período é o Decreto nº 9.223, de 6 de dezembro de 2017, que institui a Rede Brasil Mulher e não menciona o conselho. Disponível em: <<https://bit.ly/3110mgK>>.

realizada de forma eletrônica nos dias 8 e 9 de maio de 2018, resultou na escolha de 21 organizações titulares e sete suplentes, conforme o quadro 2. A primeira participação das futuras conselheiras após a eleição ocorreu em 13 de junho de 2018, durante a 52ª Reunião Ordinária.^{17 18} A posse formal ocorreu na reunião de novembro.¹⁹

QUADRO 2

Resultado do processo seletivo para vagas da sociedade civil no CNDM – Brasil (2018)
(Por segmento)

Redes e articulações feministas e de defesa dos direitos das mulheres (titulares)	Votos
1 – Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica	31
2 – Rede Nacional de Mulheres Negras no Combate à Violência	31
3 – Confederação das Mulheres do Brasil	30
4 – União Brasileira de Mulheres	30
5 – Articulação Brasileira de Lésbicas	29
6 - Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais (BPW-Brasil)	29
7 – Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos	29
8 – Fórum de Mulheres do Mercosul – FMM Brasil	29
9 – Fórum Nacional de Travestis e Transexuais Negras e Negros	27
10 – Organização Nacional de Cegos do Brasil	27
11 – Parto do Princípio	27
12 – Associação Maylê Sara Kalí (AMSK/Brasil)	26
13 – Articulação Nacional de Travestis e Transexuais (Antra)	25
14 – Rumkpamey Héviôsô Zoonokum Mean	24
Redes e articulações feministas e de defesa dos direitos das mulheres (suplentes)	Votos
1 – Articulação Brasileira de Jovens Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (ArtJovem LGBT)	10
2 – União Nacional LGBT	9
3 – Cruz Vermelha do Brasil	9
4 – Liga das Mulheres Eleitoras do Brasil (Libra)	7
5 – Aliança Nacional LGBTI	5
Organizações de caráter sindical, associativo, profissional ou de classe (titulares)	Votos
1 – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)	30
2 – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares (Contag)	29
3 – Conselho Nacional dos Trabalhadores Domésticos (Fenatrad)	28
4 – Conselho Federal de Psicologia (CFP)	27
5 – Central Única dos Trabalhadores (CUT)	25
6 – Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras de Brasil (CTB)	25
7 – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI)	25

(Continua)

17. Ver: <<https://bit.ly/32QXrpr>>.

18. Ver: <<https://bit.ly/32Gc6Uh>>.

19. Ver: <<https://bit.ly/2r3MeAc>>.

(Continuação)

Organizações de caráter sindical, associativo, profissional ou de classe (suplentes)	Votos
1 – Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	8
2 – Instituto Brasileiro de Direito da Família (IBDFAM)	7

Fonte: <<https://bit.ly/2Jb0ukn>>.

Em 27 de novembro de 2018, foi convocada por decreto²⁰ presidencial a V CNPM. A data de realização da sua etapa nacional não foi definida no ato de convocação. Na mesma data foi assinado o decreto²¹ que instituiu o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres (Sinapom) e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (PNaViD). O ato normativo mencionou o CNDM, o PNPM e as conferências de políticas para as mulheres, além de estabelecer a criação de conselhos dos direitos da mulher como requisito para a adesão de estados, municípios e Distrito Federal ao sistema.

A Portaria nº 302,²² de 6 de setembro de 2018, do Ministro de Estado dos Direitos Humanos, designou as integrantes do CNDM para o triênio 2018-2021. Foram indicadas como representante emérita a conselheira Eleonora Menicucci²³ (que recusou o encargo) e como representantes de notório conhecimento as conselheiras Lourdes Barreto,²⁴ Rayanne Cristine Máximo França,²⁵ e Andremara dos Santos.²⁶ A posse das novas conselheiras ocorreu na reunião de 19 a 22 de novembro.²⁷ Em dezembro foi designada²⁸ para a vaga de representante emérita a conselheira Maria da Penha Mara Fernandes,²⁹ a mesma que inspirou a Lei nº 11.340.

Em 2019, o CNDM foi confirmado³⁰ como órgão colegiado integrante da estrutura básica do MMFDH. Como é um conselho criado por lei, não foi afetado pela extinção coletiva determinada pelo Decreto nº 9.759,³¹ de 11 de abril de 2019. No primeiro semestre deste ano, foram realizadas a 55ª (2 de abril) e a 56ª (2 a 5 de julho) Reuniões Ordinárias.

20. Ver: <<https://bit.ly/2W59FrO>>.21. Ver: <<https://bit.ly/2pp18nr>>.22. Ver: <<https://bit.ly/360WPPZ>>.

23. Socióloga, professora titular da UNIFESP e ex-ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres (2012-2015), foi presa e torturada durante o regime militar.

24. Prostituta aposentada, ativista e fundadora da Rede Brasileira de Prostitutas (RBP).

25. Ativista indígena (povo Baré - Amazonas), membro da Rede de Juventude Indígena (REJUIND).

26. Juíza do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, atuou como Secretária-Geral da Presidência do Supremo Tribunal Federal e Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça.

27. Ver: <<https://bit.ly/2r3MeAc>>.28. Portaria nº 366, de 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2p9pv8B>>.

29. Farmacêutica e fundadora do Instituto Maria da Penha, ficou paraplégica devido a agressões praticadas pelo seu então marido, caso que foi tratado pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos como o primeiro reconhecimento de crime de violência doméstica.

30. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, conversão da Medida Provisória nº 870. Disponível em: <<https://bit.ly/2z9Dhtm>>.31. Ver: <<https://bit.ly/2lfeomK>>.

3 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO CONSELHO

3.1 Composição

Conforme a disposição do Decreto nº 6.412,³² de 25 de março de 2008, o CNDM é composto por 41 integrantes titulares, designados pela SPM. Estão divididos em dezesseis representantes do Poder Público Federal, 21 representantes de entidades da sociedade civil escolhidas em processo seletivo, três mulheres com notório saber e atuação na luta pelos direitos das mulheres e uma conselheira emérita. O tempo de mandato foi fixado em três anos.

QUADRO 3
Composição do CNDM

16 representantes governamentais	Secretaria de Políticas para as Mulheres Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Ministério da Saúde Ministério da Educação Ministério do Trabalho e Emprego Ministério da Justiça Ministério do Desenvolvimento Agrário Ministério da Cultura Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação Ministério das Relações Exteriores Ministério do Meio Ambiente Secretaria-Geral da Presidência da República Casa Civil da Presidência da República Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial Secretaria de Direitos Humanos
21 representantes de entidades da Sociedade Civil	
3 mulheres com notório conhecimento das questões de gênero e atuação na luta pela promoção e defesa dos direitos das mulheres	
1 conselheira emérita	

Fonte: Decreto nº 6.412/2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2W5P0Um>>.

A seleção de entidades da sociedade civil para integrar o CNDM, realizada em 2018, preencheu as vagas da sociedade civil em duas categorias: *i*) redes e articulações feministas e de defesa dos direitos das mulheres, com catorze vagas; e *ii*) organizações de caráter sindical, associativa, profissional ou de classe que atuem na defesa da democracia e na promoção da igualdade social e dos direitos das mulheres, com sete vagas.³³ O processo seletivo envolveu as etapas de habilitação de entidades interessadas (coordenada por uma Comissão de Validação de Candidaturas formadas por conselheiras do CNDM) e eleição por meio de sistema eletrônico. As conselheiras emérita e de notório conhecimento são indicadas pela plenária.

32. Ver: <<https://bit.ly/2W5P0Um>>.

33. Edital de Convocação nº 1/2018-SPM. Disponível em: <<https://bit.ly/340acOf>>.

As conselheiras da sociedade civil são substituídas por sete conselheiras suplentes (cinco na categoria de Redes e Articulações e duas na categoria de Organizações Sindicais), convocadas por meio de rodízio quando houver necessidade, em situações de faltas ou impedimentos. As representantes governamentais têm como substitutas uma conselheira suplente indicada pelos titulares de cada órgão.

3.2 Recursos orçamentários

Os recursos orçamentários destinados ao funcionamento do conselho são decorrentes das rubricas administradas pela SPM, o que envolveu, em 2018, tanto a ação orçamentária 218B (Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres) quanto a 14XS (Construção da Casa da Mulher Brasileira e de Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca). Considerando a soma dessas duas ações orçamentárias, a dotação prevista para 2019 se manteve próxima daquela estabelecida para 2018. Chama a atenção o grande volume de emendas parlamentares apresentadas em favor dessas ações.

QUADRO 4

Valor dos recursos orçamentários administrados pela SPM

(Em R\$)

Ação	Valor total (2018)	Empenhado (2018)	Valor total (2019)
14XS – Construção da casa da mulher brasileira e de centros de atendimento às mulheres nas regiões de fronteira seca	1.750.000	1.325.754	13.636.255
218B – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres	46.124.605	43.183.253	34.592.095

Fonte: Cadastro de Ações – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Disponível em: <<https://siop.gov.br/siop/>>.

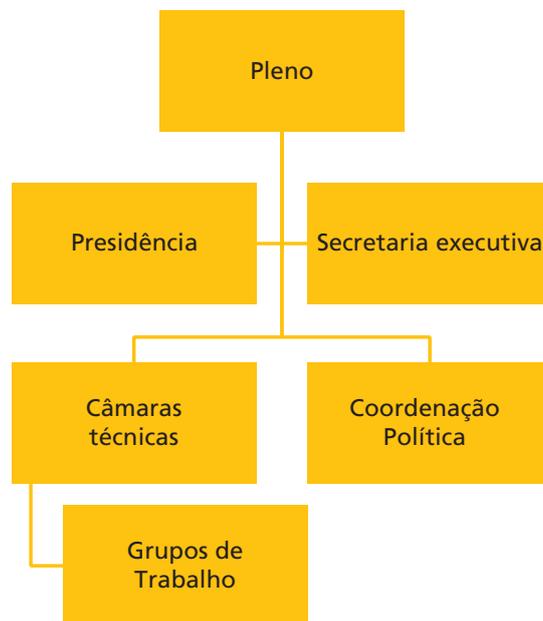
Como não há ação orçamentária (ou plano orçamentário) específica destinada ao funcionamento do conselho, não é possível fazer a individualização dos recursos orçamentários efetivamente utilizados para o custeio de suas atividades. Considerando sua vinculação e a ausência de autonomia financeira, todas as despesas referentes ao CNDM precisam ser aprovadas pelo ministério.

3.3 Estrutura interna

Conforme o seu regimento interno,³⁴ o CNDM opera com a estrutura interna a seguir apresentada (figura 1).

34. Ver: <<https://bit.ly/31B360M>>.

FIGURA 1
Estrutura organizacional do CNDM



Fonte: com base no Regimento Interno do CNDM. Disponível em: <<https://bit.ly/39JjHoV>>. Elaboração dos autores.

A Presidência do Conselho, a quem cabe a direção do colegiado, é exercida pela titular da SPM ou por sua substituta legal em casos de faltas ou impedimentos (ou uma das conselheiras da Coordenação Política). A Coordenação Política é composta pela Presidenta do CNDM, uma das conselheiras de notório conhecimento e as Presidentas das Câmaras Técnicas Permanentes.

As Câmaras Técnicas, por sua vez, são grupos constituídos pelo CNDM para instruir e fundamentar suas deliberações ou promover estudos sobre matérias de seu interesse e competência, segundo o regimento interno.³⁵ São constituídas por sete integrantes (quatro da sociedade civil e três governamentais), com mandato de um ano, admitida a recondução. O regimento prevê a instituição de duas Câmaras Técnicas Especiais, de caráter temporário, e quatro Câmaras Técnicas Permanentes. Cada câmara é presidida por uma das suas integrantes, eleita em plenária.

QUADRO 5
Câmaras do CNDM

Câmaras técnicas permanentes
Câmara Técnica de Legislação e Normas
Câmara Técnica de Assuntos Internacionais
Câmara Técnica de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres
Câmara Técnica de Planejamento e Orçamento

Fonte: Regimento interno do CNDM. Disponível em: <<https://bit.ly/39JjHoV>>.

35. Muito embora o Decreto nº 6412/2008 não mencione câmaras técnicas, mas “grupos temáticos e comissões”.

Os Grupos de Trabalho (GT) podem ser criados pelas Câmaras Técnicas ou pela plenária quando necessários. Seus componentes podem ser escolhidos entre as integrantes da Câmara Técnica e podem contar com a participação de pessoas ou entidades envolvidas com o tema. O ato de criação dos GT deve estabelecer seus componentes e prazo de atuação.

3.4 Secretaria-Executiva

O regimento interno do CNDM prevê a existência de uma Secretaria do Conselho, com a finalidade de assistir a Presidenta e o Pleno. Segundo informado em entrevista, no segundo semestre de 2018 a secretaria do conselho contou apenas com a sua coordenadora-geral (cargo comissionado DAS 101.4), servidora dedicada às atividades administrativas do colegiado. Houve períodos em que o CNDM chegou a contar com três pessoas em sua equipe de apoio, mas esse número foi reduzido durante as mudanças ministeriais.

3.5 Reuniões

O CNDM tem reuniões ordinárias trimestrais, o que significa que há uma previsão de realização de pelo menos quatro encontros por ano, além das reuniões extraordinárias. Não foram encontrados documentos que demonstrem que essa periodicidade tenha sido cumprida entre 2015 e 2018. Foi informado que em 2018 ocorreram três reuniões ordinárias (em junho, agosto e novembro), além das atividades relacionadas à eleição. Para o ano de 2019 foi previsto um calendário completo com quatro reuniões ordinárias e duas extraordinárias, além de um seminário temático. Até outubro de 2019 haviam sido realizadas três reuniões ordinárias, conforme o quadro abaixo. Também é importante ressaltar que a V CNPM, já convocada, deve demandar mais atividades do CNDM.

QUADRO 7

Reuniões realizadas (2018-2019)

Reuniões Ordinárias (realizadas)
52ª RO – 13 de junho de 2018
53ª RO – 15 a 17 de agosto de 2018
54ª RO – 20 a 22 de novembro de 2018
55ª RO – 2 de abril de 2019
56ª RO – 2 a 5 de julho de 2019
57ª RO – 14 a 16 de outubro de 2019

Fonte: Elaboração dos autores com base em Notícias do MMFDH.³⁶

36. Notícias disponíveis em: <<https://bit.ly/2MUVrX9>>; <<https://bit.ly/2FnFeFH>>; <<https://bit.ly/2QqvQY9>>; <<http://bit.ly/2FvcPxj>>; <<http://bit.ly/35w9usy>>; <<http://bit.ly/2FBllv7>>.

Em geral, no período de 2018, as reuniões do conselho duravam quatro dias. No primeiro dia, no período da tarde, havia reunião das conselheiras da sociedade civil. Os demais dias eram dedicados à reunião plenária, com a reserva de um período (manhã ou tarde) para o trabalho nas comissões técnicas. Tempo para um encontro da coordenação política também estava sendo planejado.

4 GESTÃO DO CNDM

Segundo o que foi apurado nas entrevistas, as questões referentes à gestão do CNDM estão relacionadas às dificuldades administrativas pelas quais passou a SPM desde 2015. As sucessivas mudanças ministeriais provocaram uma série de interrupções e reformulações de rotinas de trabalho que acabaram afetando também o conselho.

O número reduzido de integrantes da equipe de apoio (agora limitada à coordenadora-geral) não tem sido suficiente para realizar todas as rotinas necessárias ao funcionamento do conselho. O relato das reuniões e elaboração de atas, por exemplo, vêm sendo feito de forma física e os registros na internet estão defasados. Há, com isso, um risco real de que parte da memória institucional do colegiado esteja ameaçada.

As páginas da internet refletem esse período de mudanças bruscas e recorrentes. Havia, na época da pesquisa, dois sítios eletrônicos contendo informações sobre o CNDM. O primeiro, vinculado à página da SPM,³⁷ continha um volume maior de informações, mas ainda incompletas e defasadas. Neste espaço virtual podiam ser encontrados os documentos sobre o processo eleitoral de 2018. A segunda página do CNDM está hospedada no sítio do MDH,³⁸ com um acervo menor, mas um pouco mais atualizado. Moções aprovadas na reunião de novembro de 2018, por exemplo, podem ser encontradas nesse espaço.

As mudanças ministeriais provocaram dificuldades concretas para a SPM, do ponto de vista orçamentário. Em primeiro lugar, com a perda do *status* de ministério, a secretaria perdeu autonomia para gerir seus próprios recursos e precisou adaptar todas as suas rotinas de trabalho às normas e exigências de outros ministérios aos quais passou a ser subordinada. Isso se tornou ainda mais complexo porque houve a vinculação a diferentes ministérios, em períodos curtos. As ações orçamentárias que financiaram a atuação da SPM em 2018, por exemplo, ainda constavam, no final do ano, como vinculadas e geridas pela Presidência da República, mesmo após a migração da Secretaria para o MDH.

Os desafios não foram apenas de ordem formal, mas físicos inclusive. Além das alterações de vinculação ministerial, a SPM passou também por uma série de mudanças de endereço, com todos os percalços decorrentes. Em 2018, por exemplo,

37. Página consultada: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>>, atualmente indisponível.

38. Páginas consultadas: <<http://bit.ly/2N1KSSd>>; <<http://bit.ly/37xNi2K>>.

a secretaria iniciou o ano sediada no Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB),³⁹ em Brasília, endereço que foi desocupado em outubro para receber a equipe de transição do novo governo. O órgão terminou o ano ocupando outro prédio do Banco do Brasil, no Setor Bancário Sul.⁴⁰

Além dos desconfortos inerentes a qualquer mudança física, a SPM sofreu com falta de condições de trabalho. Foi relatado, por exemplo, que, com a migração da Presidência da República para o MDH, todos os endereços de correio eletrônico e ramais telefônicos tiveram de ser alterados. Isso resultou em um período de aproximadamente um mês sem meios de contato com o público externo. No momento da realização desta pesquisa, a nova sede da SPM não contava com um local adequado para realização das reuniões do conselho.

Há, ainda, o desafio de conseguir manter as pessoas na equipe de trabalho. Alterações constantes no quadro de colaboradores interrompem o acúmulo de experiência e afetam a continuidade das atividades. O ano de 2018 foi particularmente instável para a SPM, por cuja titularidade passaram três secretárias, além das substitutas (quadro 8). Em dezembro, a entrevista foi realizada com a titular da SPM, que estava há cinco meses no cargo. Menos de um mês depois ela já havia sido substituída.⁴¹

QUADRO 8
Titulares da SPM

Secretária	Ato	Data de nomeação	Data de exoneração	Observações
Fátima Lúcia Pelaes	Decreto de 2/6/2016	3/6/2016	6/4/2018	
Maria Aparecida Andrade Moura	82	20/10/2017		Substituta
Eliana Guerra de Alencar	98	27/4/2018		Substituta
Salma Farias Valêncio	682	26/6/2018	5/7/2018	Nomeação tornada sem efeito
Andreza Winckler Colatto	781	5/7/2018	1/2/2019	
Eronildes Vasconcelos Carvalho	1.248	19/2/2019	3/5/2019	
Cristiane Rodrigues Britto	1.793	22/5/2019		

Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/quemequem>>.⁴²
Elaboração dos autores.

Por fim, é importante lembrar que, enquanto a SPM passava por instabilidade administrativa, suas atribuições foram ampliadas com a instituição do Sinapom. O Decreto nº 9.586, de 27 de novembro de 2018, elencou um amplo rol de

39. Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB) – SCES – Trecho 2, Lote 22. Edifício Tancredo Neves, 1º andar, CEP 70200-002-Brasília, DF (endereço constava da página eletrônica da SPM).

40. Setor Bancário Sul, Quadra 02, Bloco H, Ed. Sede II Banco do Brasil, 9º andar.

41. Ver: <<https://glo.bo/2BFYGeM>>.

42. Uma lista das presidentas do conselho anteriores a 2016 podia ser encontrada na página da SPM, não mais disponível: <bit.ly/35rqct5>.

competências a serem exercidas pela SPM, como órgão ao qual o sistema está vinculado. Traz, ainda, para o CNDM, a atribuição de garantir a participação e o controle social na definição, no planejamento, na execução e na avaliação das políticas destinadas às mulheres. Incremento de recursos humanos ou orçamentários para o exercício dessas novas funções não está previsto no Decreto.

5 A AGENDA POLÍTICA

Considerando a instabilidade administrativa envolvendo a SPM, é esperado que uma das pautas mais importantes tratadas pelo CNDM tenha sido a necessidade de garantir condições para seu funcionamento. Embora os registros estejam incompletos na internet, entre março de 2016 e novembro de 2018 foram realizadas nove reuniões ordinárias do conselho, tratando de diversos assuntos. Aqueles listados a seguir são os que foram mais enfatizados pela composição do colegiado, segundo os relatos de entrevistas.

A CNPM foi um dos temas principais nas discussões do conselho em 2016, ano em que foi realizada a etapa nacional de sua 4ª edição. Convocada a 5ª edição, o tema retornou à pauta do CNDM e deve ocupar a atenção das conselheiras durante a sua realização. Ainda que o decreto de convocação já tenha sido publicado, muitas definições sobre a conferência ainda precisam ser discutidas, inclusive as datas e prazos para a realização das etapas. Não é demais lembrar que todo o processo conferencial demanda um grande esforço adicional de trabalho não apenas do conselho, mas de toda a SPM, além de recursos orçamentários adicionais. Por isso, caberá ao CNDM, em primeiro lugar, obter garantias de que a conferência será iniciada e, em seguida, demandar o suporte necessário. Dessa forma, é necessário pensar o que se espera do processo conferencial, que até então era destinado a subsidiar os PNPMs – atribuição que está mais concentrada na SPM após a criação do Sinapom.

Outro tema recorrente tem sido o enfrentamento da violência contra as mulheres. Várias iniciativas governamentais já foram adotadas nesse sentido (agora reunidas sob o PNaViD). O documento de 2018 não faz referência ao PNPM, à Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres⁴³ de 2011 ou ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres⁴⁴ de 2007, o que demonstra uma opção governamental mais orientada à substituição de iniciativas do que ao aproveitamento do acúmulo institucional que havia sido produzido com a participação do CNDM.

43. Ver: <<https://bit.ly/2lw2E5d>>.

44. Ver: <<https://bit.ly/2N4v7cp>>.

A aproximação com as políticas de direitos humanos foi um efeito positivo da fusão da SPM àquela pasta, mas ainda permanece o desafio de influenciar as demais áreas. Como vários outros ministérios passaram por reestruturações semelhantes, o trabalho de defesa interministerial da pauta precisa ser constantemente renovado, o que demanda mais esforços do conselho. Esse é o contexto do debate sobre a transversalidade de gênero nas políticas públicas, entendida como

a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas de governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres (Bandeira, 2005, p. 5).

Esses quatro temas mais imediatos (autonomia da SPM; violência; transversalidade; e suporte à conferência) foram o objeto da Moção nº 001,⁴⁵ dirigida ao presidente eleito e aprovada na última reunião do CNDM em 2018. Esses assuntos estão longe de esgotar a agenda política do conselho, mas demonstram, de modo inequívoco, quais são as suas prioridades mais urgentes.

Outros temas da agenda estão relacionados à implementação do PNPM. É o caso do direito das mulheres ao trabalho e à previdência, tema de seminário previsto para ser realizado pela Câmara Técnica de Legislação e Normas. As mudanças – anunciadas ou já realizadas – na legislação trabalhista e previdenciária afetam a população brasileira como um todo, mas em especial as mulheres, que já se encontravam em situação desfavorável antes das reformas. A intenção da Câmara Técnica é avaliar os impactos atuais e futuros dessas regras sobre a população feminina e tentar desenvolver medidas para mitigar os seus efeitos mais prejudiciais.

Há uma atenção especial, também, para a situação da mulher privada de liberdade. Nas últimas reuniões, o CNDM agendou visitas de inspeção a estabelecimentos prisionais femininos e ações articuladas com outros colegiados, como o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), integrante do mesmo ministério. Contribuem para essa mobilização as decisões judiciais recentes, em especial o Habeas Corpus⁴⁶ coletivo deferido pelo Supremo Tribunal Federal em favor de gestantes e mães de filhos com até doze anos presas preventivamente. Uma das conselheiras escolhidas para a vaga de notório conhecimento é integrante do Conselho Nacional de Justiça, sendo uma importante mediadora entre os dois colegiados.

45. Ver: <<https://bit.ly/2BB8ZRk>>.

46. Ver: <<https://bit.ly/2NMNroH>>.

Esses temas, em especial aqueles destacados na Moção nº 001, não são novos na pauta do CNDM, mas demonstram uma preocupação em garantir a continuidade de iniciativas que vinham sendo adotadas, por meio da priorização de uma agenda potencialmente consensual. Temas frequentes nos debates feministas, porém polêmicos, como os direitos sexuais e reprodutivos, não apareceram neste estudo. Essa é uma tensão latente que merece ser observada em pesquisas futuras, visto que o perfil das entidades selecionadas em 2018 tende a favorecer questões como racismo, direitos sexuais e população LGBT, em contraste com o projeto político do candidato eleito na disputa presidencial daquele mesmo ano.

Por fim, o CNDM está preocupado também com o próprio destino. Durante o período de mudanças ministeriais, a relação entre o conselho e a SPM ficaram afetadas. A reaproximação mais recente já produziu alguns frutos positivos, como o processo de discussão para a elaboração do decreto do Sinapom. Ainda assim, há uma preocupação constante sobre o papel a ser exercido pelo colegiado a partir de 2019.

O CNDM, por meio de suas conselheiras não governamentais, foi um dos colegiados que subscreveu uma carta⁴⁷ endereçada à equipe de transição presidencial em novembro de 2018. O objetivo do documento era apresentar o papel dos conselhos na implementação e aprimoramento de programas e ações estratégicas para a melhoria das condições de vida da população brasileira. A elaboração da carta ocorreu após uma reunião interconselhos organizada por iniciativa do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). No entanto, um dos primeiros atos do novo presidente, em 1º de janeiro de 2019, foi editar medida provisória com a nova estrutura da Presidência da República, da qual o Consea desapareceu. Em seguida, editou o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, determinando a extinção de colegiados da administração pública federal. Esses fatos demonstraram que as preocupações daquela época não eram sem fundamento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vinculação entre o CNDM e a SPM não é apenas institucional. Os dois órgãos estão intimamente ligados, seja por sua pauta comum, por sua dependência dos mesmos recursos orçamentários ou por atuarem nos mesmos espaços, dentro e fora do governo. Por essa razão, o CNDM é sensível ao que acontece com a SPM. Não é razoável esperar que o conselho seja imune a tantas alterações na vinculação ministerial da secretaria, acompanhadas por mudanças na estrutura física e na equipe de trabalho. Pelo contrário, as observações confirmam que o colegiado foi afetado, como evidenciam a quebra da periodicidade das reuniões, o atraso na realização das eleições e a falta de divulgação das suas atas. Ainda assim, o CNDM e a SPM conseguiram sobreviver às adversidades. O CNDM chega a 2019 apresentando uma

47. Ver: <<https://bit.ly/32CQWpU>>.

composição renovada e regularmente empossada para um novo mandato no conselho, reforçando suas ações e projetando uma agenda política de médio e longo prazo que inclui iniciativas de grande vulto, tais como uma nova edição de conferência nacional.

A persistente questão de fundo é saber se tais elementos são suficientes. Ao se observar o que ocorreu com o Consea em janeiro de 2019, não há qualquer garantia que o CNDM será mantido como órgão de diálogo e de promoção da participação social nas políticas para mulheres. A recomposição do colegiado e todo o trabalho de aproximação realizado pela SPM serão colocados à prova no novo governo, com um risco adicional de descontinuidade se a equipe de servidores que mediou esse processo não for mantida.

Se a situação já é imponderável pelo lado governamental, não é mais tranquila do lado da sociedade civil. A renúncia coletiva de 2016 afetou a continuidade dos trabalhos do CNDM, tendo ainda um importante efeito simbólico no que se refere à sua memória institucional. Muito embora a recente eleição de integrantes tenha trazido nomes importantes para a composição do colegiado, é relevante lembrar que as entidades e organizações que renunciaram às vagas não retornaram àquele espaço, ainda que elas continuem sendo grupos importantes de defesa dos direitos das mulheres no Brasil.

No fim das contas, o CNDM está duplamente pressionado: de um lado, um governo que não revelou seus planos para o conselho (com o risco real de ter suas funções esvaziadas) e, de outro, uma sociedade civil em que várias organizações não reconhecem mais o conselho como legítimo o suficiente para mediar os diálogos entre governo e movimentos sociais na área de políticas para mulheres.

Com isso retorna com mais força ainda a discussão sobre o dilema da autonomia dos movimentos de mulheres diante do Estado. Inicialmente, há o reconhecimento de que a aproximação com os órgãos governamentais, realizada por meio do CNDM, colaborou com o alcance de resultados significativos, como a inclusão das questões referentes à igualdade de gênero na Constituição Federal após o “*lobby* do batom”, o marco legal de enfrentamento da violência doméstica e contra a mulher, a inclusão da perspectiva de gênero nas ações de transferência de renda e de erradicação da pobreza extrema, entre outras citadas neste capítulo. Além disso, merece destaque a institucionalização dessa interlocução, como a criação do conselho por meio de lei – situação que o protegeu das medidas de extinção promovidas por meio do Decreto nº 9.759, de 2019 –, enquanto outros foram encerrados, como o Consea; reduzidos, como o CNDI;⁴⁸ ressignificados, como o CNCD;⁴⁹ exonerados, como o MNPCT;⁵⁰ ou esvaziados, como o Conama.⁵¹

48. Ver: <<https://bit.ly/2W5UXRc>>.

49. Ver: <<https://bit.ly/32GkiUx>>.

50. Ver: <<https://bit.ly/2oh9zRu>>.

51. Ver: <<https://bit.ly/33UkDmx>>.

Essas conquistas, no entanto, não são suficientes para afastar a hipótese da “cidadania subalterna e concedida das mulheres” (Bonetti, Fontoura e Marins, 2009, p. 207) e, nesse ponto, a análise da agenda política é fundamental. O alinhamento político pragmático que se forma entre o governo e participantes de um conselho funciona bem quando os temas em debate contam com razoável consenso entre as partes, como o enfrentamento da violência contra a mulher. Entretanto, quando entram na agenda problemas mais tensos (como racismo, questão fundiária e direitos reprodutivos), os conflitos limitam a atuação do colegiado, como o episódio da primeira renúncia coletiva em 1989 demonstrou. Diante de um risco concreto de perda de autonomia, há suficiente acúmulo de experiências e força no movimento de mulheres no Brasil para reagir a essa redução de agenda, quando os interlocutores forem órgãos governamentais adeptos de um projeto político do qual as mulheres discordem. É o que ficou evidenciado no caso da segunda renúncia coletiva, em 2016.

O dilema da autonomia é um cálculo político difícil, em que os possíveis riscos e os possíveis ganhos decorrentes da aproximação estatal definem até que ponto vale a pena a disputa pela agenda política do conselho. Optando por sair dessa relação, uma parte relevante do movimento de mulheres acredita, desde 2016, que, para atuar de forma independente e relevante, não precisa do CNDM. Ainda resta saber se a recíproca é verdadeira.

REFERÊNCIAS

- BANDEIRA, L. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: CEPAL/SPM, 2005. Disponível em: <<http://bit.ly/2tuCfIR>>.
- BONETTI, A.; FONTOURA, N.; MARINS, E. Sujeito de direitos? Cidadania feminina nos vinte anos da Constituição Cidadã. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 3, n. 17, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/32GFNV9>>.
- COSTA, A. A. A. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. **Revista Gênero**, v. 5, n. 2, p. 1-20, 2005.
- JUREMA, S. B. Ações e estratégias do CNDM para o “empoderamento” das mulheres. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 207-212, jan. 2001.
- LOBO, E. S. **A classe operária tem dois sexos**: trabalho, dominação e resistência. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.
- MOSER, C. O. N. **Gender planning and development**: theory, practice & training. Tóquio: Shinhyouron, 1996.

PINTO, C. R. J. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.

PITANGUY, J. Celebrando os 30 anos da Carta das Mulheres Brasileiras aos constituintes. *In*: MELLO, A. R. (Org.). **30 anos da Carta das Mulheres aos Constituintes**. Rio de Janeiro: EMERJ, 2018. (Série Anais de Seminários).

RENÚNCIA de conselheiras no CNDM: “Estaremos nas ruas, contra a direita, pelos direitos. Fora Temer”. **SOS Corpo**, 10 jun. 2016.

RIBAS, M. F. **Mecanismos institucionais para o avanço da mulher**. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2JhxAj>>.

SAFFIOTI, H. I. B. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade**. Petrópolis: Vozes, 1976.

SCHUMAHER, M. A.; VARGAS, E. Lugar no Governo: álbi ou conquista? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 348, jan. 1993.

TINKER, I. The making of a field: advocates, practitioners, and scholars. *In*: TINKER, I. (Org.). **Persistent inequalities: women and world development**. New York: Oxford University Press, 1990.