



Marcella Coelho Andrade

**O Conselho Municipal dos Direitos da
Mulher na cidade de Juiz de Fora– MG:
participação política feminina e o
enfrentamento da violência contra a mulher**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção de grau de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Fernando Cardoso Lima Neto

Coorientadora: Prof.^a Maria Celina Soares D'Araujo

Rio de Janeiro
Março de 2024



Marcella Coelho Andrade

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher na cidade de Juiz de Fora– MG: participação política feminina e o enfrentamento da violência contra a mulher

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo.

Prof. Fernando Cardoso Lima Neto

Orientador

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof.^a Maria Celina Soares D’Araujo

Coorientadora

PUC-Rio

Prof. Paulo Renato Flores Durán

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof.^a Ana Paula Conde Gomes

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

Prof.^a Taísa de Oliveira Amendola Sanches

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof.^a Débora Cristina Rezende de Almeida

Universidade de Brasília – UNB

Rio de Janeiro, 13 de março de 2024

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem a autorização da universidade, da autora e do orientador.

Marcella Coelho Andrade

Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2016), Advogada, Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá (2018), Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2019) e Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2024). Atualmente é graduanda em Ciência Política do Centro Universitário Internacional e integrante do Núcleo de Pesquisa sobre Federalismo, Política e Desenvolvimento (NUFEPD). Realiza pesquisa na área de participação política e democracia, com foco nas instituições participativas e na participação das mulheres no cenário político e institucional.

Ficha Catalográfica

Andrade, Marcella Coelho

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher na cidade de Juiz de Fora– MG : participação política feminina e o enfrentamento da violência contra a mulher / Marcella Coelho Andrade ; orientador: Fernando Cardoso Lima Neto ; coorientadora: Maria Celina Soares D'Araujo. – 2024.

235 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2024.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Participação política feminina. 3. Conselhos Municipais de Políticas Públicas. 4. Efetividade das políticas públicas. 5. Enfrentamento à violência contra a mulher. I. Lima Neto, Fernando Cardoso. II. D'Araujo, Maria Celina Soares. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. IV. Título.

CDD: 300

Aos meus amados pais, Válder e Elzi. Tudo é por vocês.

À querida Professora Angela, que tanto contribuiu nessa caminhada, sempre com carinho, paciência e dedicação.

Agradecimentos

Agradeço a Deus pela proteção e por ser minha força maior.

Aos meus pais, Válter e Elzi, por me proporcionarem tudo aquilo necessário para que eu busque e realize meus sonhos.

À Ana Luiza, minha irmã, pelo incentivo e cumplicidade de sempre. À Tia Sônia, mãe de coração, pelo amor incondicional e eterno carinho e proteção.

À minha irmã de coração, Juliana, pelos meus dois amores, Paulo Victor e Maria Vitória, que trazem luz e alegria aos meus dias.

Aos meus amigos, que sempre estiveram por perto e tornaram a caminhada mais leve, agradeço por todos os momentos compartilhados e por todo apoio.

Às queridas professoras, Angela Randolpho Paiva (*in memoriam*) e Maria Celina Soares D'Araújo, pela orientação dedicada e generosa, sempre me incentivando e mostrando o melhor caminho a seguir.

Ao Professor Fernando Cardoso Lima Neto, que prontamente acolheu minha orientação.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Agradeço também o Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais e à PUC-Rio pelo ensino de excelência e pelas inúmeras possibilidades e formas de aprendizagem.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

Resumo

Andrade, Marcella Coelho; Lima Neto, Fernando Cardoso; D'Araujo, Maria Celina Soares. **O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher na cidade de Juiz de Fora– MG: participação política feminina e o enfrentamento da violência contra a mulher**. Rio de Janeiro, 2024. 235p. Tese de Doutorado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O objetivo principal da tese consiste em investigar o alcance e o perfil da participação política feminina no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da cidade Juiz de Fora - MG, e busca analisar a efetividade e a influência desse espaço participativo, através de suas representantes, para a gestão pública municipal, utilizando como recorte as ações e os programas voltados para o combate à violência contra as mulheres na cidade. Para tanto a pesquisa foi dividida em três capítulos centrais. O primeiro deles trata da participação política feminina no Brasil e dos Conselhos de Políticas Públicas, e faz uma contextualização e correlação entre tais assuntos. O segundo capítulo aborda temas relevantes para políticas públicas, tais como gênero, desigualdades e a violência contra a mulher, além de apontar alguns dos principais aspectos do fenômeno da violência na cidade de Juiz de Fora e mapear a rede de enfrentamento existente na cidade. O terceiro capítulo expõe o trabalho empírico realizado junto ao CMDM-JF, entre os anos de 2021 e 2023, cujo principal escopo é identificar o perfil das conselheiras municipais e das organizações que representam, bem como apresentar a visão de algumas organizações que não o integram. Ainda na parte do trabalho de campo é apresentada a forma de atuação do Conselho na questão do enfrentamento à violência contra a mulher, tanto em sua função propositiva e deliberativa de políticas públicas, quanto em sua função fiscalizadora, tudo isso levando em conta as ações implementadas ou não pela gestão municipal. A metodologia utilizada baseia-se no estudo de caso do referido Conselho Municipal, e no uso de técnicas de pesquisa qualitativas: aplicação de questionários para as conselheiras municipais; aplicação de questionários para mulheres que participam de movimentos e organizações da sociedade civil que não integram o CMDM-JF; observação participante das reuniões e análise de documentos. Destaca-se que o Conselho estudado é um dos mais operativos da cidade. Contudo, apesar de existir certa pluralidade dos tipos de entidades participantes, é evidente a ausência de certos grupos de mulheres. Alguns entraves normativos permeiam essa questão e

merecem maior atenção por parte do Conselho. Em relação as políticas públicas direcionadas às mulheres da cidade, notadamente aquelas destinadas ao combate à violência contra a mulher, o CMDM-JF contribuiu de forma bastante significativa com a aprovação do Plano Municipal de Políticas para Mulheres, no fim de 2020. Desde então, as Comissões Permanentes de Trabalho têm se esforçado para formular propostas de políticas públicas para a gestão municipal, embora de forma um tanto quanto devagar. Também a função de fiscalização por parte das conselheiras precisa ser fortalecida, como apontam os resultados dos questionários. Por fim, nota-se que diversas ações desenvolvidas pela Administração Pública local convergem, direta ou indiretamente, com as diretrizes do Plano Municipal de Políticas para Mulheres para o enfrentamento das várias formas de violência doméstica e social, mas é preciso fortalecer a articulação do Poder Público com todo o equipamento de enfrentamento à violência da cidade e com o próprio Conselho Municipal dos Direitos da Mulher..

Palavras-chave

Participação política feminina; Conselhos Municipais de Políticas Públicas; Efetividade das políticas públicas; Enfrentamento à violência contra a mulher.

Abstract

Andrade, Marcella Coelho; Lima Neto, Fernando Cardoso (Advisor); D'Araujo, Maria Celina Soares (Coadvisor). **The Municipal Council for Women's Rights in the city of Juiz de Fora – MG: women's political participation and the fight against violence against women.** Rio de Janeiro, 2024. 235p. Tese de Doutorado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

The main objective of the thesis is to investigate the scope and profile of female political participation within the Municipal Council for Women's Rights in Juiz de Fora, Minas Gerais. It analyzes the effectiveness and influence of this participatory space on municipal public management, focusing on actions and programs designed to combat violence against women in the city. The study is structured into three main chapters for a comprehensive analysis. The initial chapter assesses female political participation in Brazil and the role of Public Policy Councils, providing context and establishing connections between these elements. The subsequent chapter addresses critical aspects of public policies related to gender, inequalities, and violence against women. It highlights the main aspects of violence in Juiz de Fora and outlines the local network efforts to combat it. The third chapter presents the empirical work carried out with the CMDM-JF between 2021 and 2023, the main scope of which is to identify the profile of the municipal councillors and the organizations they represent, alongside capturing the perspectives of various civil society groups and movements outside the Council. This section also examines the Council's strategies in addressing violence against women, encompassing both its policy-making and oversight roles, and evaluates the municipal administration's implemented actions. The methodology employs a case study approach of the Municipal Council, complemented by qualitative research techniques such as questionnaires for municipal councillors, questionnaires for women who participate in civil society movements and organizations not part of the CMDM-JF, participant observation of meetings and document analysis. Notably, the Council is most operational in the city, working with several participating organizations. Still, the lack of representation from certain women's groups is evident. Some regulatory obstacles permeate this issue and deserve more attention from the Council. Regarding women's public policies, particularly those focused on combating gender violence, the CMDM-JF made a significant contribution with the approval of the Municipal Plan for Women's

Policies at the end of 2020. Since then, the Permanent Working Committees have been formulating public policy proposals for the municipal administration, though this process unfolds slowly. The questionnaires' findings suggest that the council members' oversight function requires enhancement. Finally, data suggests that many actions developed by the local public administration converge, directly or indirectly, with the Municipal Plan for Women's Policies guidelines to combat domestic and social violence. Still, there is a need to strengthen the coordination between the public authorities and the entire network for tackling violence in the city and with the Municipal Council for Women's Rights.

Keywords

Women's political participation; Municipal Public Policy Councils; Effectiveness of public policies; Combating violence against women.

Sumário

1. Introdução	14
2. Participação política feminina e os conselhos de políticas públicas	23
2.1. Um olhar sobre a participação política no contexto das democracias contemporâneas.....	24
2.2. Conselhos de Políticas Públicas: locus da participação política e/ou deliberação pública?	39
2.3. breve retrospectiva da participação política feminina no Brasil, a participação das mulheres nos Conselhos de Políticas Públicas e o Conselho Municipal de Direitos da Mulher na cidade de Juiz de Fora – aspectos gerais	53
3. Gênero, desigualdades e a violência contra a mulher – temas para políticas públicas	74
3.1. A persistência da violência de gênero nos dias atuais: aspectos gerais, proteção jurídica e o caso de Juiz de Fora.....	75
3.2. Juiz de Fora no combate à violência contra a mulher: a rede de enfrentamento existente na cidade e o Plano Municipal de Políticas para Mulheres	92
3.3. A efetividade das Políticas Públicas e o combate à violência contra a mulher: um panorama geral.....	105
4. Estudo empírico do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora: da participação política feminina ao enfrentamento à violência contra a mulher.....	117
4.1. Considerações sobre as reuniões do CMDM-JF e os resultados dos questionários aplicados às conselheiras municipais.....	118
4.2. O perfil das organizações da sociedade civil que integram o CMDM-JF e a visão das organizações não-participantes	130
4.3. Atuação do CMDM no enfrentamento à violência contra a mulher – uma análise sobre o ponto de vista da efetividade das propostas e do dever de fiscalização.....	159
5. Considerações finais: balanços, desafios e possíveis caminhos	177
6. Referências bibliográficas	191
7. Anexos.....	204

Lista de figuras

Figura 1: Principais resultados do Atlas da Violência 2021, elaborado pelo IPEA, pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto Jones dos Santos Neves.....	80
--	----

Lista de tabelas

Tabela 1: Conselhos Federais de Políticas Públicas44

Tabela 2. Notícias sobre ações da Prefeitura de Juiz de Fora
sobre o tema violência contra a mulher – Ano 2021..... 168

Tabela 3: Notícias sobre ações da Prefeitura de Juiz de Fora
sobre o tema violência contra a mulher – Ano 2022..... 171

Tabela 4: Notícias sobre ações da Prefeitura de Juiz de Fora
sobre o tema violência contra a mulher – Ano 2023..... 173

Lista de gráficos

Gráfico 1: Número de feminicídios em Juiz de Fora – comparativo entre janeiro e junho de 2020, 2021 e 2022.	89
Gráfico 2: Principais locais da violência contra a mulher de acordo com as fichas de notificação individual de violência interpessoal/autoprovocada.....	96
Gráfico 3: Perfil das Conselheiras Municipais quanto ao grau de formação escolar.	121
Gráfico 4: Tipos de movimentos ou organizações da sociedade civil que participam as conselheiras municipais	122

1. Introdução

A participação política feminina é assunto que desperta a atenção de muitos pesquisadores. Trata-se de tema atual e carregado de complexidades, por refletir questões de cunho não só político, como também culturais, econômicos e sociais, estando longe de ser um campo homogêneo. Sob o prisma dos novos espaços de participação política, inaugurados após a redemocratização do Brasil, o tema adquire novos contornos, e a dimensão da efetividade desses ambientes de participação social precisa ser reavaliada. Isso, pois, a simples previsão e/ou existência de canais institucionais e de espaços formais para a participação política não é capaz de, por exemplo, superar sozinha as desigualdades de gênero de nossa sociedade, promovendo uma verdadeira e expressiva participação da mulher no universo da política brasileira.

Nesse sentido, o estudo da participação política feminina não pode estar desatrelado ao estudo da renovação da teoria democrática. Afinal, a crise da democracia representativa, sobre a qual ainda falaremos, fez com que as democracias contemporâneas adquirissem novos formatos, aliando práticas da democracia participativa e da democracia deliberativa. Torna-se fundamental, porém diferenciar democracia participativa de democracia deliberativa, tendo em vista que as diferenças entre elas não são óbvias, muito embora ambas busquem ampliar o escopo da participação política para além das eleições, expandindo os espaços de participação e envolvimento político. No entanto, é importante ressaltar que, apesar dos avanços no sentido de ampliar o campo da participação política, as duas teorias sofrem críticas, como se pretende evidenciar ao longo do presente trabalho.

Ainda sobre a questão da participação política é importante traçar um breve histórico da sua trajetória no Brasil, enfocando de modo especial a participação política feminina e seus impactos na formulação da Constituição Federal de 1988 quando se pactuaram novas relações entre Estado e sociedade. Compreende-se que os limites inerentes ao modelo de democracia representativa atual e as dificuldades para aliar e concretizar a democracia participativa com a democracia deliberativa significam grandes desafios, que precisam ser estudados, compreendidos e enfrentados. Nessa perspectiva, tem-se que a concepção de uma ordem jurídica

mais responsiva e eficiente deve nortear as políticas de Estado, garantindo a efetivação e fortalecimento de direitos.

Para alcançar uma participação popular mais efetiva, e uma participação política mais igualitária em termos de gênero, é preciso enfrentar e diminuir as desigualdades sociais. Para tanto, é primordial que novas vozes sejam integradas no processo político de maneira substancial, e não apenas formalmente. Nessa toada, os espaços de participação e deliberação popular devem ser compreendidos e incorporados enquanto espaços legítimos e efetivos de participação política, traduzindo e refletindo as mais diversas demandas sociais. Assim, considerando essencial uma maior comunicação entre a literatura da participação política e a que trata das políticas públicas, pretendeu-se demonstrar que os conceitos participação e deliberação devem ser entendidos de forma complementar e integrada, com o objetivo precípua de ampliação da democracia, numa dinâmica que estabeleça uma relação direta entre Estado e sociedade.

Na atualidade é possível perceber que alguns desses novos espaços já podem ser reconhecidos, existindo, inclusive, previsão e garantia constitucional. Contudo, é necessária uma investigação mais apurada acerca da credibilidade, eficiência e efetividade desses espaços de interação entre Estado e sociedade civil. Isso, pois, embora a Constituição Federal de 1988 represente um marco para a democracia participativa e para a agenda de direitos sociais, tendo sido fortemente influenciada pela luta de diversos grupos durante o período do regime militar, o funcionamento desses espaços participativos e a efetivação desses direitos enfrentam alguns desafios, como, por exemplo, aparatos institucionais de difícil acesso ou até mesmo inoperantes, e, mais recentemente, uma série de restrições por parte do governo de Jair Bolsonaro. Além disso, persiste na sociedade brasileira significativas diferenças em termos de participação política entre homens e mulheres, o que carece de especial atenção e destaque.

Apesar das dificuldades enfrentadas é possível afirmar que o contexto pós-redemocratização alterou de forma significativa a relação entre sociedade civil e Estado, exigindo uma participação ativa por parte de uma sociedade civil organizada. Os Conselhos de Políticas Públicas são um exemplo dessa aproximação entre Estado e sociedade. Com foco na participação, integração, fortalecimento,

controle e fiscalização das pautas de efetivação de direitos, a atuação desses conselhos vai ainda mais além: visa apontar caminhos, sugerir ideias e promover a real e efetiva participação da comunidade nas decisões políticas. A partir dessa perspectiva é que se investiga o papel desses Conselhos, analisando quem participa desses espaços, de que forma participa e delibera, que tipo de decisões produz e se há impactos na gestão pública.

De antemão, para compreender melhor a dinâmica que perpassa atualmente os Conselhos de Políticas Públicas, é importante salientar que desde 2016, notadamente após o *impeachment* de Dilma Rousseff, houve uma espécie de reorientação dos espaços participativos e também das políticas públicas, em um ataque direto e explícito. No plano federal, por exemplo, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher enfrentou grandes mudanças, houve uma completa reestruturação da Secretaria de Políticas para Mulheres e cresceu um discurso conservador nas instituições, especialmente contra os direitos e as chamadas políticas de gênero. (Almeida, 2020, p. 3).

Além disso, diante dos ataques à participação social por parte do governo de Jair Bolsonaro, durante toda sua gestão (2019-2022), é relevante destacar que surge no horizonte uma maior preocupação quanto aos caminhos da participação social no Brasil¹ e quais as sequelas deixadas, o que demonstra a pertinência e importância do tema em pauta. Outro aspecto preocupante é que com a pandemia de Covid-19 as desigualdades nacionais foram escancaradas e acentuadas, o que requer um novo paradigma das políticas públicas, atento aos grupos mais vulnerabilizados, capaz de promover uma retomada econômica e social mais justa no país. (OXFAM, 2021). A situação de emergência sanitária afetou diretamente e de maneira muito contundente as mulheres, o que será detalhado no decorrer do trabalho.

¹ Essa conjuntura crítica aponta para a necessidade de uma *resiliência institucional*, isto é, para um esforço dos atores para manterem as instituições participativas como verdadeiros espaços de atuação, influência e deliberação da sociedade civil sobre as direções da política. No entanto, esse movimento necessita não só da defesa explícita das instituições participativas, no intuito de mantê-las e protegê-las, mas também de ação criativa e de adaptações, com improvisação e criação de novas regras e dinâmicas, considerando os objetivos da instituição. Assim, o conceito de resiliência institucional deve ser compreendido de forma bidimensional: deve objetivar manter e preservar as instituições, além de ter capacidade adaptativa. (Almeida, 2020, p. 5)

Como se pretende demonstrar, a retomada da trajetória de redução das desigualdades requer instituições democráticas efetivamente representativas e de ambientes de participação social, assegurando não só a participação popular em geral, mas também das minorias políticas, como as mulheres. Assim, é fundamental reduzir também as desigualdades de representação política, de forma a reequilibrar a distribuição do poder político e fomentar um espaço de tomada de decisões mais equitativa. Acredita-se que o combate à sub-representação das mulheres nos espaços de poder é capaz de proporcionar políticas públicas que atendam de forma mais adequada a esse público, contemplando e salvaguardando direitos.

Intenta-se também tratar do tema das desigualdades de gênero em termos de participação política de maneira mais detalhada e aprofundada. Sabe-se que embora as mulheres tenham desempenhado papel relevante no cenário político em diversos momentos da história brasileira, sua atuação quase sempre ocorreu no âmbito da sociedade civil e dos espaços informais. Isso, pois, as mulheres foram ordinariamente excluídas da esfera pública, relegadas ao espaço da casa e da família. Assim, torna-se fulcral analisar as principais dificuldades enfrentadas pelas mulheres no cenário político, em razão de heranças históricas e culturais, tais como a divisão sexual do trabalho, e buscar compreender como vem ocorrendo a participação política feminina nos dias atuais.

Dessa forma, aliando a questão da participação política das mulheres na democracia contemporânea e o tema dos espaços de participação política, é que este trabalho dedica especial atenção aos Conselhos de Políticas Públicas, tendo em vista que esses espaços têm proporcionado maior participação da mulher na política, especialmente na política local. Se comparada às instituições tradicionais de representação política, os Conselhos de Políticas Públicas têm contado com uma maior participação feminina, o que gera reflexos positivos em termos de políticas públicas, atendendo melhor os interesses das mulheres e resguardando direitos, além de ampliar e fortalecer a própria democracia. Para tanto, foi feito um trabalho de campo junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da cidade de Juiz de Fora – MG, instituído em 2001, pela Lei nº 10.094.

De acordo com dados do IBGE (2023), a estimativa da população de Juiz de Fora, cidade da Zona da Mata mineira, é de 540.756 pessoas. A cidade, que tem

uma área de 1.435.749 km², ocupa o quarto lugar no *ranking* das cidades mais populosas do Estado de Minas Gerais, ficando atrás somente de Belo Horizonte, Uberlândia e Contagem, e possui um importante polo educacional e de serviços médicos na região. Conforme Maria Lúcia Menezes (2008), no que diz respeito ao tecido social do município, Juiz de Fora é marcada por uma clássica estrutura centro-periferia, sendo a periferia constituída pelos mais baixos indicadores sociais, de infraestrutura e de renda da cidade.

Além disso, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Juiz de Fora apresenta um índice de desenvolvimento humano municipal (IDMH 0,778) acima da média nacional (IDMH 0,727). No entanto, ocupa uma preocupante posição no número de registros de violência doméstica no estado mineiro². De acordo com a pesquisa³ desenvolvida pelo professor da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Wagner Barbosa Batella, Juiz de Fora é considerada a segunda cidade mineira com maior número de casos de violência doméstica, que atinge especialmente mulheres negras e pardas, com menor escolaridade, ficando atrás somente de Belo Horizonte. (UFJF Notícias, 2021)

Nessa direção, em face da necessidade de análise contínua do assunto, e diante da importância e atualidade do tema da participação política das mulheres no cenário público, são investigados alguns aspectos do CMDM-JF, apurando os avanços e desafios concretos desse espaço institucional e objetivando compreender se esse conselho representa, de fato, uma experiência participativa para mulheres de diferentes camadas sociais. A hipótese central desse trabalho é que o referido Conselho pode ser compreendido como um espaço de ação e esfera de voz das mulheres do município. No entanto, considerando que a participação política das mulheres, mesmo nos espaços informais, ainda enfrenta nos dias de hoje grandes dificuldades, presume-se que a participação feminina desse conselho esteja restrita a determinados grupos de mulheres.

² Essa situação foi agravada durante a pandemia de Covid-19, havendo um incremento das estatísticas de violência doméstica na cidade. Nota-se, portanto, que uma questão intrinsecamente atrelada ao fato do isolamento social é a relação entre quarentena e violência doméstica. Contudo, é importante ressaltar que mesmo antes da pandemia os índices de violência doméstica em Juiz de Fora já eram elevados.

³ Referida pesquisa foi publicada no livro “Crime e Território: estudos e experiências em políticas de Segurança Pública”. (Melo; Masullo; Carvalho, 2021)

Assim, por se tratar de uma cidade de médio porte, capaz de abarcar diferentes realidades sociais, isto é, de mulheres em diferentes condições sociais, econômicas, étnicas e culturais, objetivou-se realizar um trabalho empírico, buscando investigar as questões até aqui levantadas, especialmente quanto ao perfil das mulheres que integram o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora (CMDM-JF) e quanto a efetividade das propostas apresentadas, em termos de políticas públicas municipais, notadamente aquelas direcionadas ao enfrentamento da violência. Dessa maneira, tendo em vista os elevados índices de violência contra a mulher⁴ no município, são apresentadas algumas características da cidade e considerações sobre a rede de enfrentamento à violência contra a mulher existente na cidade e sobre o Plano Municipal de Políticas para Mulheres, de autoria do CMDM-JF, aprovado no final do ano de 2020.

Ademais, considerando os elevados índices de violência⁵ contra as mulheres que a cidade apresenta, é possível (e provável) que o referido conselho enfrente dificuldades no quesito da efetividade de suas deliberações e propostas, especialmente no que diz respeito a políticas públicas direcionadas para o público feminino. Nesse sentido, nota-se a importância de se averiguar como vem ocorrendo o desempenho do Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora diante dos problemas da cidade, como no caso dos altos índices de violência doméstica. Para tanto, para fins de recorte metodológico, propôs-se investigar como o CMDM-JF tem atuado a respeito da violência contra a mulher, analisando se tal conselho é capaz deliberar de modo impactante e significativo para a sociedade local e para a gestão pública e/ou se configura como um espaço de socialização para as mulheres e escola de cidadania.

A metodologia utilizada para a construção do presente trabalho baseia-se em estudo de caso do Conselho Municipal de Direitos da Mulher da cidade de Juiz de Fora – MG, e no uso de técnicas de pesquisa qualitativas, tais como: aplicação de questionários para as conselheiras municipais; aplicação de questionários para mulheres que participam de movimentos e organizações da sociedade civil que não

⁴ A violência contra mulher é uma forma de violência de gênero e pode ocorrer sob diversas formas. Os tipos de violência praticados contra mulheres não se resumem à agressão que resulta em lesão corporal. De acordo com a Lei Maria da Penha (Lei. 11.340/06), por exemplo, a violência pode ser física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral.

⁵ Afinal, os elevados índices de violência doméstica refletem a permanência de uma cultura sexista e patriarcal em nossa sociedade, acarretando maior vulnerabilidade social e econômica das mulheres.

integram o CMDM-JF; observação participante das reuniões e análise de documentos (atas das reuniões, resoluções e legislação pertinente).

O questionário de pesquisa para as Conselheiras Municipais foi estruturado em três eixos definidos: a) informações pessoais; b) participação sociopolítica e c) participação no Conselho e percepções sobre essa participação. Cada eixo temático foi composto por um conjunto de questões com perguntas e respostas predefinidas. A pesquisa contou com a participação de 32 conselheiras municipais, representando 21 das 24 instituições que integram o Conselho, e, após a coleta, as informações foram tabuladas e incluídas em banco de dados com o auxílio de um software de planilhas eletrônicas (Excel).

O questionário de pesquisa para representantes de movimentos e organizações da sociedade civil, por sua vez, foi estruturado nos seguintes eixos: a) informações pessoais; b) participação sociopolítica e c) conhecimento acerca da existência, atividades e funcionamento do CMDM-JF. Cada eixo temático foi composto por um conjunto de questões com perguntas e respostas predefinidas. A pesquisa contou com a participação de 16 mulheres, representantes de 12 movimentos e organizações da sociedade civil juizforana que tratam direta ou indiretamente do tema da violência contra a mulher. Após a coleta, essas informações também foram tabuladas e incluídas em banco de dados com o auxílio de um software de planilhas eletrônicas (Excel).

Os questionários elaborados para as conselheiras municipais foram aplicados no período entre novembro de 2022 e agosto de 2023. Parte dos questionários foi respondido durante as reuniões ordinárias, outros foram aplicados individualmente em encontros agendados, e alguns foram respondidos via *google forms*. Já os questionários elaborados para as mulheres que participam de instituições da sociedade civil que não integram o Conselho foram aplicados no decorrer do ano de 2023, após convites e contatos via telefone, redes sociais e abordagens pessoais, em alguns eventos que ocorreram na cidade.

A adoção desse tipo de técnica de pesquisa objetiva fornecer um diagnóstico original e abrangente sobre o CMDM-JF, a partir da percepção das próprias conselheiras e da sistematização das informações sobre o perfil delas, e também a partir da percepção de mulheres integrantes de outras organizações e movimentos

que não integram o referido espaço participativo. A análise desenvolvida expõe de maneira descritiva as respostas coletadas a partir dos questionários, apresentando os resultados referentes ao conjunto das conselheiras e das representantes de entidades externas ao Conselho. Salienta-se que algumas tabelas e gráficos foram utilizados no decorrer do terceiro capítulo, mas a integralidade dos resultados está disponível em tabelas anexas, ao fim do trabalho.

Partindo do pressuposto que para que exista uma melhor compreensão sobre as relações estabelecidas entre os conselhos de políticas públicas e os resultados dessas políticas é necessária maior comunicação entre a literatura da participação política e a de políticas públicas, passa-se à última etapa da pesquisa. Com o intuito de analisar a efetividade das ações e propostas do CMDM-JF para a gestão pública local, especialmente no combate à violência contra as mulheres, foi realizada uma investigação no *site* da Prefeitura Municipal (na seção Portal de Notícias), buscando compreender se as propostas referentes ao Plano Municipal de Políticas para Mulheres se convertem em ações da Gestão Pública (influenciando a agenda governamental) e se há fiscalização, por parte das conselheiras municipais, dessas atividades. Para avaliar esse último aspecto também foram coletadas informações dos questionários de pesquisa aplicados e das atas de reuniões.

Por fim, são realizadas considerações finais sobre os dados obtidos no decorrer de toda a pesquisa, apresentando alguns balanços, apontando os maiores desafios encontrados e propondo possíveis caminhos. O foco principal dessa seção está centrado em investigar dois pontos principais, quais sejam, se a participação política das mulheres no Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora é significativa, identificando o perfil das mulheres que conseguem participar desse espaço institucional e se as atividades e ações propostas pelo Conselho no combate à violência contra a mulher são efetivas, isto é, se influem e impactam a gestão governamental.

Dado o exposto, tem-se que os principais objetivos do presente estudo consistem em: a) analisar a capacidade deliberativa, propositiva e fiscalizadora do Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora; b) o perfil das conselheiras que participam desse órgão e os interesses que representam; c) a autonomia das conselheiras que compõe o conselho; d) a percepção das mulheres

representantes de movimentos e organizações da sociedade civil que não integram o CMDM-JF acerca das atividades realizadas pelo Conselho e da sua composição e; e) a efetividade/influência das decisões e pautas discutidas nesse ambiente institucional para a política local, precisamente quanto às políticas públicas endereçada ao combate à violência contra as mulheres.

Em suma, o escopo central da pesquisa consiste em investigar o alcance da participação política feminina no CMDM-JF como forma de analisar a efetividade e influência desse espaço participativo para a gestão pública municipal, usando como recorte as ações e programas voltados para o combate à violência contra as mulheres. A escolha desse recorte se deu em razão do protagonismo que o problema da violência sempre teve nas assembleias e atividades do Conselho, bem como em face dos elevados índices de violência contra a mulher que a Juiz de Fora apresenta e, por fim, pela aprovação do Plano Municipal de Políticas Para Mulheres, de autoria do CMDM-JF, que possui um eixo em específico para tratar do enfrentamento à violência contra a mulher.

2. Participação política feminina e os conselhos de políticas públicas

Para compreender a participação política feminina é primordial delinear alguns aspectos sobre a participação política nas democracias contemporâneas e traçar os principais aspectos que envolvem as novas formas de participação popular dentro dos regimes democráticos atuais. Além disso, tendo em vista o escopo principal desta pesquisa, qual seja, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora, torna-se necessária uma investigação sobre os conselhos de políticas públicas, perquirindo se constituem ou não verdadeiro lócus da participação política e/ou deliberação pública.

De antemão é possível afirmar que a pouca presença feminina, em comparação com os homens, nos partidos políticos, nas novas e nas tradicionais instituições de participação política e em determinados movimentos que organizam a sociedade civil, está intrinsecamente ligada a uma sociedade ainda muito patriarcal, potencializando o cerceamento da participação das mulheres nas esferas de decisão. A ausência perene ou a sub-representação das mulheres nesses espaços deve-se, em grande parte, à associação entre o feminino e o espaço doméstico, bem como à divisão sexual do trabalho⁶.

Assim, tem-se que a invisibilidade das mulheres na política, especialmente em seus níveis formais, possuem natureza multicausal, por motivos de constrangimentos culturais e político-institucionais. A menor participação das mulheres na sociedade política, denuncia um processo de exclusão sistemática de alguns grupos - como mulheres, pessoas negras e pobres - da democracia brasileira, ainda que em processos que buscam promover a democracia participativa. (Biroli, 2016)

Por fim, para finalizar este capítulo, pretende-se traçar um panorama sobre a participação política feminina no Brasil, com foco especial na participação das mulheres nos conselhos de políticas públicas. Nessa toada, apresentar-se-á alguns aspectos gerais do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher na cidade de Juiz de

⁶ A divisão sexual do trabalho refere-se à atribuição de tarefas ou responsabilidades diferentes a homens ou mulheres pelo único motivo de seu sexo biológico. Consiste, portanto, na naturalização de relações de autoridade e subordinação, que são apresentadas como se fossem fundadas na biologia (feminino x masculino) e/ou justificadas racionalmente.

Fora, um conselho de políticas públicas municipal existente na cidade desde o ano 2001.

2.1. Um olhar sobre a participação política no contexto das democracias contemporâneas

As análises sobre a participação política estão no núcleo central da Ciência Política, em face da importância do tema para os sistemas democráticos e em razão das constantes transformações da esfera pública. De modo geral, a literatura reconhece a democracia como um fenômeno de natureza multidimensional. Diversos autores (como Dahl, 1992 e Schumpeter, 1942) definem a democracia representativa em termos de competição, participação, liberdade de contestação e autonomia relativa dos atores. Desse modo, para o estabelecimento de um regime democrático, é necessário assegurar algumas condições: direito dos cidadãos de escolherem governos por meio de eleições regulares, livres, competitivas e abertas; liberdade de expressão, de reunião e de organização e o acesso a fonte alternativa de informação sobre ação de governos e a política geral.

Contudo, nos últimos anos evidencia-se uma crise na democracia representativa, um sentimento de insatisfação crescente dos cidadãos e a necessidade de mudanças. Para Manin (1995), essa tensão não versa necessariamente sobre a representação política, mas sobre a forma de governo representativo que vigora na atualidade. Seja como for, os mecanismos representativos atuais têm gerado um descontentamento e desconfiança pela sociedade civil, promovendo o afastamento da política dos interesses dos cidadãos. (Cohen; Arato, 1992). Cada vez mais, tem-se pensado em formas de articulação entre democracia participativa e democracia representativa, de modo coexistente e complementar, e uma renovação da teoria democrática pautada na formulação de critérios democráticos de participação política para além do ato de votar. (Santos, 2002).

A democracia participativa, por seu turno, considera como tipo ideal de governo aquele capaz de atender plenamente todas as demandas sociais, próximo ao modelo de democracia plena, onde cada cidadão seria convocado a participar na esfera pública em uma comunidade. Em relação a esse aspecto é importante esboçar

as nuances entre democracia participativa e democracia deliberativa, uma vez que, não obstante os pontos em comum, as fronteiras que separam essas correntes não são óbvias. Além do mais, a literatura sobre o assunto tem apontado para a existência de uma confusão conceitual envolvida nesse contexto, visto que exemplos de democracia participativa são tratados como se fossem exemplos da democracia deliberativa.

Em linhas gerais, tem-se que o modelo de democracia participativa apresenta como seu primeiro expoente Jean-Jacques Rousseau, com o livro *O Contrato Social* (1762). Rousseau defende que o poder político é proveniente da soberania popular, resultante da instituição de um contrato social, isto é, de um ato de associação entre indivíduos, estabelecendo uma condição de igualdade entre todos e transformando a sociedade em um único corpo político. No entanto, foi com a obra de Carole Pateman, “*Participation and Democratic Theory*”, em 1970, que a corrente da democracia participativa passou a ter mais notoriedade dentro da teoria política contemporânea.

Insta salientar que a teoria democrática de Pateman contesta a ideia Schumpeteriana de que a prática democrática, em termos de participação política, estava restrita ao voto, por considerar que a participação ampliada poderia gerar instabilidades e riscos políticos ao sistema democrático. Para a autora, pelo contrário, a apatia política na democracia era fruto da falta de oportunidades de participação efetiva dos indivíduos nas decisões cotidianas. Assim, para Pateman (1992, p. 61-62), a participação se traduz como um processo igual de tomada de decisões, e a igualdade política ocorreria através da igualdade de poder na determinação das consequências e resultados das decisões. Para tanto seria necessário, antes de tudo, a emergência de uma sociedade participativa.

É necessário ressaltar também que a concepção de Estado para Pateman é contrária à concepção do liberalismo político, cuja crença estava assentada na separação entre sociedade civil e o ente estatal. Para a autora, o governo e as instituições representativas deveriam ser compreendidos como modos de incidência direta para a realização da vontade dos cidadãos, e o sistema representativo deveria ser combinado com os espaços de participação direta, o que desembocaria na chamada democracia participativa. Nesse sentido, o modelo participacionista passa

a voltar suas atenções para as desigualdades econômicas e sociais solidificadas pelo mercado, compreendendo que estas poderiam atuar como um empecilho para a ampliação da participação da sociedade nos processos de decisão política.

Dessa forma, é possível entrever que a democracia participativa surge como herdeira dos movimentos populares contestatórios, ocorridos na década de 1960 nos países europeus desenvolvidos (Held, 1987) e que durante a década de 1970 passam a ser compreendidos como uma teoria que “prevê a máxima participação dos cidadãos na sua autogovernança, especialmente em esferas da sociedade, para além daquelas que são tradicionalmente conhecidas como política (por exemplo, o local de trabalho e a família).” (Hiller, 2008, p. 3)

No entanto, a partir dos anos 1990, especialmente na ciência política norte-americana, a corrente democrática participativa começa a entrar em declínio. (Hiller, 2008). Segundo Mansbridge (1995), essa queda está atrelada, principalmente, ao desaparecimento de práticas participativas, após o seu *boom* durante as décadas de 1960 e 1970; falta de interesse político em financiamentos necessários para novas experiências participativas; e, à ausência de evidências empíricas que pudessem comprovar o suposto efeito educativo que a participação política seria capaz de gerar nos indivíduos. Nessa época, a democracia participativa passa a ganhar impulso, então, nos países de transição política e que passavam pelo processo de redemocratização, notadamente nos países da América Latina.

Em face do exposto, tem-se que a teoria participacionista busca debater as situações de participação política para além do momento das eleições, de modo a ampliar os espaços de participação, principalmente no âmbito local. Além disso, a literatura participacionista aponta que para que a democracia participativa aconteça é necessário que as desigualdades sejam enfrentadas e diminuídas. Todavia, a principal crítica feita a essa corrente é que ela se limita a apregoar um processo agregativo (maioria numérica), uma vez que os cidadãos são considerados como seres isolados, inexistindo uma discussão ou reflexão sobre como se dão as preferências dos cidadãos.

A teoria da democracia deliberativa, por sua vez, centra sua análise no processo comunicativo de formação de opinião, partindo do paradigma da

linguagem e das trocas comunicativas presentes entre os atores no âmbito da deliberação pública, e tem como maior expoente o filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas. Importante ressaltar que o surgimento da democracia deliberativa está associado à chamada Teoria Crítica, oriunda da Escola de Frankfurt, que tinha como aspirações precípuas a emancipação do sujeito e a autodeterminação humana. Nesse sentido, tem-se que a análise de esfera pública realizada por Habermas é um bom caminho para entender o novo significado da sociedade civil. (Paiva, 2014, p. 2394).

Assim, a democracia deliberativa habermasiana se pauta na razão comunicativa entre os cidadãos, visando a alcançar resultados racionais e equitativos, e focaliza na questão do discurso, bem como na necessidade da institucionalização da deliberação e da comunicação, assimilando, portanto, tanto elementos da perspectiva da democracia liberal quanto da democracia republicana. De acordo com esse modelo procedimental da democracia, que é baseado na argumentação racional entre os indivíduos, os cidadãos devem realizar trocas discursivas, no âmbito da esfera pública, a fim de produzir consensos, parciais ou não. (Habermas, 2012)

A esfera pública corresponde, portanto, ao *locus* da comunicação, ao lugar onde as pessoas discutem questões de seu interesse, através de “uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensar em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”. (Habermas, 1997, p. 92). Além disso, a esfera pública opera como uma forma de controle democrático sobre as instituições complexas e formais.

Já para Benjamin Cohen (2007), que dialoga diretamente com a teoria Habermasiana, a democracia deliberativa não se restringe às pessoas pensarem sobre suas preferências, abrangendo também aos atos de decisão, através da racionalidade, do que deve ser feito. Segundo o autor, a elaboração de uma democracia mais deliberativa não se limita em ser um projeto político, pois encoraja também o desenvolvimento de capacidades deliberativas, que estão inseridas no campo da informação, da educação e da organização. Ademais, de forma geral, a deliberação democrática tem como pressupostos certos valores e princípios

fundamentais para a sua operacionalização. Sobre esse aspecto, sintetiza muito bem Thales Quintão (2014, p. 73):

independentemente de a democracia deliberativa ser procedimental ou substantiva, Cunha (2009, p. 96-97), ao fazer uma vasta revisão da literatura democrática deliberativa, identificou 11 princípios que dizem respeito a ela: 1) igualdade de participação: se assegura a igual oportunidade de todos os cidadãos de uma comunidade política de influenciar o poder político; 2) inclusão deliberativa: todos aqueles que sofreram consequências ao poder político e às decisões tomadas devem ter seus interesses e razões considerados no processo deliberativo; 3) igualdade deliberativa: todos os participantes da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões; 4) publicidade: o espaço social onde deve ocorrer a deliberação, bem como os seus procedimentos, o formato do debate e da decisão e o conteúdo das razões oferecidas nessas arenas, devem ser públicos; 5) reciprocidade/razoabilidade: se tem ideia do respeito mútuo entre os participantes, sendo que as razões oferecidas durante o debate necessitam ser compartilhadas, potencialmente aceitas e justificadas; 6) liberdade: diz respeito a assegurar as liberdades fundamentais (de opinião, de consciência, de expressão) aos sujeitos envolvidos, e que eles não sofram constrangimentos advindos por normas e requerimentos; 7) provisoriedade: as regras da deliberação e os seus resultados são provisórios e podem ser contestados; 8) conclusividade: a deliberação deve decorrer de aspectos racionais que irão incidir nas decisões e na persuasão; 9) não tirania: cuja decisão não deva ser influenciada por questões extrapolíticas, como assimetrias de poder, riqueza, situações de coerção, dentre outras desigualdades sociais, e sim decorrente das razões apresentadas e discutidas no espaço coletivo; 10) autonomia: sejam estabelecidas condições que permitam a participação igualitária e estimulem a troca deliberativa, ou seja, as opiniões dos cidadãos sejam determinadas por eles mesmos, e não por circunstâncias externas que tragam relações assimétricas, hierárquicas e de subordinação; 11) accountability: os argumentos utilizados devem conter razões morais de publicidade, para assim serem julgados a sua validade por todos e que também possam ser revisados (provisoriamente).

Nesse ínterim, o grande mérito da corrente deliberativa consiste na sua preocupação em incorporar novas vozes no processo político, dando maior visibilidade às demandas de grupos excluídos e marginalizados do processo político. Essa preocupação vai além da ideia de envolvimento político agregativo, tal como ocorre na democracia participativa, pois visa elucidar pontos de vista outrora negligenciados. No entanto, essa corrente também tem recebido críticas. As principais delas se referem à falta de um caráter verdadeiramente reformista da política (tradicionalmente injusta) e ao seu caráter mais procedimental do que

substantivo, em termos de legitimação das decisões coletivas, uma vez que, ao centrar na prática discursiva, a democracia deliberativa falha ao lidar com as desigualdades e assimetrias presentes na sociedade atual.

Não obstante as diferenças apontadas, tem-se que tanto a teoria participativa quanto a teoria deliberativa contestam o modelo democrático representativo, questionando o formalismo político, e têm por objetivo tentar expandir os espaços de participação e envolvimento político, contrapondo-se à tradição liberal, que restringe a participação política às eleições periódicas e aos procedimentos institucionais de organização e controle do processo eleitoral. Além disso, embora por métodos distintos, essas duas correntes visam a concretização da justiça social e a melhoria da qualidade de vida, buscando dar maior autonomia ao cidadão e maior liberdade de ação, isto é, poder de se envolver nas tomadas de decisões.

Enquanto a democracia participativa reconhece a importância do confronto político e da contestação para a diminuição das desigualdades, evocando mais espaços de incidência direta, a democracia deliberativa dá especial atenção aos pressupostos do debate público (livre e sem coerção), respeitada a justificação pública. Assim, apesar de utilizarem mecanismos diferentes, as duas correntes objetivam ampliar os espaços de envolvimento do cidadão na vida política, solidificando a noção de cidadania. Por essa razão, os conceitos participação e deliberação devem ser compreendidos de forma complementar e integradora para a extensão da democracia.

Nesse sentido, como salientado por Hiller (2008) e Teixeira (2013), a deliberação deve ser entendida como uma forma a mais de participação política. Inclusive, em grande parte das vezes, a participação depende da atividade deliberativa desenvolvida nos espaços públicos para ser capaz de vislumbrar o surgimento de novos problemas e soluções, com a finalidade de atingir decisões mais equânimes. Nota-se que ambos os modelos democráticos são essenciais para que as demandas sociais possam ser refletidas em políticas públicas e por isso deve-se buscar um tom de complementaridade entre os princípios da democracia participativa e da democracia deliberativa.

Dado o exposto, tem-se que a noção de democracia passa a ser concebida, na atualidade, como um conceito aberto e em contínuo desenvolvimento, o que

resulta na “ruptura com as tradições estabelecidas e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis” (Santos; Avritzer, 2002). Dessa maneira, a democracia implica numa gramática direta da relação entre o Estado e a sociedade (e suas organizações), e o processo de democratização, por seu turno, se orienta pela inclusão de novas temáticas no sistema político, pelo aumento da participação, especialmente no nível local, e pela redefinição de identidades.

Considerando que a democracia é um tipo governo por meio de opinião, formado pelos procedimentos, instituições e pelos fóruns públicos (Urbinati, 2014), é importante analisar o tema dos espaços participativos e deliberativos enquanto espaços legítimos e efetivos de participação política, nesse sentido, concebida como a ação de cidadãos comuns com o objetivo de influenciar resultados políticos. (Brady, 1999). Afinal, as sociedades em que vivemos devem ser consideradas democráticas não apenas por possuírem eleições livres, mas também porque, sob o ponto de vista da democracia formal, é viável uma competição política e o debate entre pontos de vista diversos.

Nessa toada, é preciso que o Poder Público reconheça instrumentos participativos, de fiscalização e de deliberação direta, criando esferas públicas alternativas, pois o voto tem-se demonstrado com um espaço muito estreito para o exercício do direito de participação da vida política. O direito e as instituições políticas devem ser capazes de responder de maneira mais flexível a novos problemas e novas necessidades sociais. Isso, pois, na democracia os espaços representativos e deliberativos devem ser caracterizados não pelo consenso concreto, mas pela garantia institucionalizada da manifestação do dissenso. (Faria, 1979).

Além disso, faz-se necessário ter em vista que a agenda do direito, seus procedimentos e instituições, tornaram-se dominantes no plano da política e do social, implicando em uma crescente institucionalização do direito na vida social. A publicização da esfera privada é outro aspecto marcante, tendo como consequência a mediação das relações sociais pelas instituições políticas democráticas, levando à jurisdicização das relações sociais. Conflitos coletivos, próprios do contexto da globalização, emergem, gerando fenômenos de

massificação da tutela jurídica e o Poder Judiciário é mobilizado para o exercício de um novo papel, transformando-se em uma instância institucional estratégica, especializada em interpretar normas e arbitrar sobre sua legalidade e aplicação. (Vianna, 2015).

Diversos estudos (como Garapon, 1996 e Eisenberg, 2002) apontam a tendência em buscar a aquisição de direitos no Judiciário, em uma espécie de migração do lugar simbólico da democracia para o da justiça. Evidentemente, a mobilização de uma sociedade para a defesa de seus interesses e direitos, não pode renunciar aos mecanismos que lhe são ofertados, como o recurso ao Judiciário, a fim de conquistar uma democracia de cidadãos. Contudo, outros instrumentos e espaços devem ser delineados, perseguidos e investigados, pois democracia representativa e democracia participativa não devem estar em oposição, nem formal nem substancialmente.

Alguns novos espaços de deliberação popular já podem ser reconhecidos, tais como os conselhos gestores, os conselhos de políticas públicas, os planos diretores e o orçamento participativo, e traduzem-se como relevantes meios para a reflexão da participação político-social como direito. Os participantes desses novos espaços são representantes da sociedade, revestindo-se de legitimidade ao possuírem o poder em suas deliberações, e, no exercício de suas funções, apresentam suas pautas e as razões que justificam suas ações, garantindo maior participação popular. Assim, é importante investigar a eficácia, credibilidade e legitimidade desses espaços de representação, participação e deliberação pública.

Os espaços deliberativos devem confirmar, portanto, verdadeiro processo de ação política, garantindo o exercício da cidadania e possibilitando a escolha do melhor argumento. Sob esse aspecto, como já mencionado, Jürgen Habermas é um expoente inovador acerca da dimensão do debate público. O autor compreende que apenas por meio da comunicação é que se torna possível estabelecer o entendimento racionalmente desenvolvido entre os indivíduos, coordenando suas ações. (Habermas, 2012). Repensando a questão da fundamentação racional, organiza um novo conceito de legitimidade, em uma visão mais abrangente do fenômeno, considerando o direito um sistema cognitivamente aberto, fortemente afetado pela política e por procedimentos discursivos, sujeitos a uma crítica racional.

Nesse sentido, normas e leis só possuem legitimidade se forem obtidas por processos de validação discursiva, e os acordos políticos devem resultar do processo de discussão, que geralmente institucionalizados são implementados pela administração pública. Para Habermas (2012), a democracia está alicerçada em um fluxo de comunicação através de redes de comunicação na esfera pública. O autor destaca também o papel de legitimação e racionalização que os processos deliberativos possuem na formação da vontade e da opinião.

Nota-se, em Habermas (1997), a relação imbricada entre fatos e normas ao processo deliberativo, sendo que este, apesar de fundar-se em bases procedimentais, está sustentado essencialmente no discurso e na deliberação. Assim, os cidadãos se associam no processo discursivo, que orienta o sistema político, e por consequência os seus resultados são legitimados, uma vez que são dotados de racionalidade, por estarem fundados no debate. No entanto, quando transportada para países como o Brasil, a teoria Habermasiana encontra entraves.

Embora o processo de participação seja um modo de acelerar alterações, ele está fundamentalmente cercado pela desigualdade estrutural da sociedade brasileira. Como outros países em desenvolvimento, o Brasil é marcado por elevadas diferenças sociais e econômicas, e inexistem suficientes limites normativos, contribuindo para essa problemática. (Vitale, 2006). Ademais, a participação política, ao que tudo indica, varia de acordo com os contextos nacionais e suas características sociopolíticas e culturais, e depende dos arranjos institucionais permitidos nessas conjunturas democráticas.

Nesse tocante, é importante salientar que a participação política no Brasil é algo relativamente recente e com inspirações bastante distintas do liberalismo clássico que norteou a fundação dos Estados Unidos. (Tocqueville, 2005) As primeiras associações brasileiras surgiram apenas no século XIX, já no contexto da independência, e tiveram pouquíssima influência sobre a vida política do país. Os agrupamentos mais comuns naquela época eram os de natureza religiosa, com ações voltadas na maioria das vezes para finalidades filantrópicas. Um maior protagonismo político foi desempenhado pelas lojas maçônicas, entre o final do período colonial e o final do período imperial, e pelos clubes abolicionistas na

segunda metade do século XIX, porém suas ações eram circunscritas a um pequeno número de membros e suas demandas eram bem restritas. (Avritzer, 1997)

Não obstante referidas atividades associativas no século XIX, restritas a algumas camadas sociais, apenas nos anos 1970 é que o Brasil passa a ter um acentuado crescimento na organização de grupos da sociedade civil, tais como nos campos religioso e patronal, período que ficou conhecido como “novo associativismo”. (Avritzer, 1997) Durante o período da ditadura militar, com a redução na vida sindical e com a diminuição do papel do Estado na oferta de serviços públicos, diversas associações civis e movimentos sociais passaram a oferecer serviços sociais e a realizarem um conjunto de reivindicações. Assim, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 emergiram diversos grupos que passaram a discutir questões relacionadas a direitos humanos, etnia, meio ambiente, gênero, moradia, reforma agrária, etc. (Costa, 2015)

Conforme Paiva (2014), o protagonismo inovador da sociedade civil ganhou força no Brasil no início dos anos 1980, com o início da redemocratização brasileira. Nessa época ganharam força demandas antigas e emergiram outras mais recentes, fazendo com que cientistas sociais tivessem de se debruçar sobre as novas relações que se estabeleceram entre Estado e sociedade. A redemocratização do Brasil tornou a sociedade mais complexa e heterogênea, pois mais diferenciada. Contudo, salienta a autora que:

[...] foi preciso esperar quase duas décadas para que novas formas de associação pudessem ser repensadas no início dos anos 1980, com o novo sindicalismo, com as organizações que pautaram a agenda pública, voltadas para questões específicas ligadas à maior justiça social, e com os movimentos sociais que se organizaram para cobrar a solução dos déficits dos mais variados tipos de direitos humanos. (Paiva, 2014, p. 2367)

De acordo com Renato Boschi (1987), esses novos movimentos sociais refletem a busca de novas identidades diante da incapacidade dos canais tradicionais em transmitir confiabilidade e da carência de espaços para o livre exercício da política. “Em outras palavras, os movimentos emergiram na ausência de condições que favorecessem um espectro amplo de representação dos interesses de segmentos marginalizados da sociedade ou de identidades reprimidas” (Boschi, 1987, p. 33-34) Ainda segundo o referido autor (1987, p. 34), no caso de regimes

autoritários em transição, “a emergência dos movimentos está relacionada ao afrouxamento dos controles e, mais especificamente, situa-se no quadro das tentativas de consolidação das estruturas partidárias e institucionalização de um estilo de política competitiva.”

O contexto de lutas pela redemocratização do país e logo em seguida o Movimento “Diretas Já”, que ganhou força reunindo intelectuais, políticos, artistas e formadores de opinião, desempenharam um importante papel sob a ótica da participação política. A participação popular foi, portanto, fundamental durante esse período, afinal, conforme Paiva (2011, p. 197), “é a sociedade civil que pode promover reflexões, reivindicações e mudanças em governos democráticos”. Ainda entre o fim dos anos 1970 e início dos anos 1980 vários governos municipais começaram a desenvolver experiências de ações conjuntas entre sociedade e Estado, como meio de oposição ao regime então vigente.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, foram estabelecidos diversos princípios e mecanismos que permitem e viabilizam o exercício da democracia participativa, destacando-se o controle social por intermédio de instrumentos normativos e da criação de espaços institucionais que garantem a participação da sociedade civil no papel de fiscalização direta. Já durante os anos 1990 ocorreu uma popularização dos orçamentos participativos⁷ e dos conselhos de políticas públicas, *a priori* instrumentos típicos da democracia do tipo deliberativa, mas que logo perderam protagonismo.

A Assembleia Constituinte de 1987-1988 foi formada com a intenção de elaborar para o país uma Constituição que fosse responsável por lhe devolver a ordem política democrática, após mais de vinte anos de governo nas mãos dos militares. A solução vislumbrada concentrava-se num amplo rol de direitos individuais e coletivos capazes de assegurar a participação política dos cidadãos e a autonomia privada, aliada a diversos mecanismos de efetivação desses direitos. Houve ainda o fortalecimento do Poder Judiciário e profunda reestruturação do Ministério Público. (Machado, 2009, p. 208)

⁷ Um dos casos mais conhecidos no Brasil é o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Surgido no final dos anos 1980, o OP de Porto Alegre tornou-se referência nacional e internacional, inspirando a implantação de formas de participação no Brasil e em muitos outros países. (Genro; Souza. 1997)

O movimento democratizador precedente à Constituição Federal de 1988 foi resultado de uma intensa movimentação e mobilização de diferentes segmentos sociais com propostas de cunho democrático. As organizações da sociedade civil traduziram, na época, a conjunção de lutas que amadureceram e cresceram durante o regime militar. Nesse sentido,

a unificação das demandas localizadas se fez ao redor de setores problemáticos do social. Embora houvesse um cruzamento intenso de formas organizacionais de setores das camadas médias (lutas das mulheres, dos estudantes, dos ecologistas, dos negros etc.) com setores das classes populares (lutas por equipamentos coletivos, bens e serviços públicos, pela habitação e pelo acesso à terra), havia alguns denominadores comuns: a construção de identidades através das semelhanças pelas carências; o desejo de se ter acesso a direitos mínimos e básicos dos indivíduos e grupos enquanto cidadãos; e fundamentalmente, a luta contra o *status quo* predominante: o regime militar. (Gohn, 1991, p. 13)

A partir das carências sociais foi construída uma identidade comum, que de certa forma sedimentou o esforço para consolidação de direitos básicos, de modo a solidificar na nova Constituição uma cultura de direitos sociais. Dessa maneira, a Constituição Federal de 1988, fruto de interesses díspares, decorrente de pressões de grupos e organizações sociais, instituições e segmentos populares, acabou por trazer para a esfera legal a consolidação de diversas reivindicações populares. Inaugurou-se, desse modo, muitas medidas significativas em áreas como seguridade, assistência social, educação, dentre outras.

Assim, com o ambiente social e político em contínua mudança, as normas constitucionais passam a corresponder a critérios ou programas perante toda sociedade. Fontes plurais e heterogêneas devem atuar em conjunto para a formação da política e das instituições públicas, uma vez que a esfera pública envolve diversas formas de racionalidade. Porém, no cotidiano dos países periféricos, a normatização constitucional, muitas vezes, não se associa à institucionalização das correspondentes expectativas constitucionais. (Neves, 2018). A realidade constitucional aponta para uma consecutiva experiência de desrespeito dos direitos fundamentais constitucionais, e a precária prestação do sistema jurídico brasileiro se associa à exclusão ou à subintegração de maior parte da população.

Destaca-se que em vários países em desenvolvimento existe uma tentativa de implementar políticas públicas de caráter participativo e/ou deliberativo. (Souza,

2006). Algumas experiências foram instituídas objetivando a inserção de grupos sociais ou de interesses, na formulação e acompanhamento de políticas públicas, em especial as sociais. Desse modo, a cidadania política transcende aos limites das delegações de poderes da democracia representativa, expressando-se através da democracia participativa, como novo lócus de exercício político. (Campos; Maciel, 1997).

No entanto, pode-se considerar que a participação social vem passando, ao longo dos últimos anos, por uma “crise de meia idade” (Pires, 2014 apud Almeida, 2017). A exaltação presente nos estudos iniciais quanto à inovação da participação social e quanto aos potenciais democratizantes da relação entre Sociedade e Estado “vem dando lugar a análises críticas, e muitas vezes, cétricas sobre o funcionamento das instituições participativas.” (Almeida, 2017, p. 649) Nesse sentido, diante das dúvidas a respeito da resistência ou até mesmo da sobrevivência das instituições participativas em um cenário político nacional verdadeiramente reacionário e que caminha na contramão da inclusão de práticas participativas, é que se torna fundamental pensar em estudos sobre participação política aliados a diagnósticos empíricos.

Apesar das críticas acerca da efetividade dos modos de participação previstos nas cartas constitucionais nos contextos democráticos atuais, nota-se uma crescente busca pelos espaços e meios de participação dos indivíduos no cenário político-social, como é o caso da Constituição de 1988, que consagrou a participação do cidadão na formulação, implementação e controle das políticas públicas, por intermédio de diversos institutos (Lessa, 2008). Diante desse cenário, o cidadão pode e deve valer-se dos institutos e espaços de participação previstos na Constituição para que ocorra o controle e a efetivação de seus direitos. No entanto, a efetivação desses direitos pode contar com atalhos e desvios, por meio de aparatos institucionais de difícil acesso, tornando-os inexecutáveis. Não obstante tais considerações, tem-se que

de qualquer forma, se antes se falava de uma cidadania regulada, relacional ou disjuntiva, em uma democracia também adjetivada como oligárquica, autoritária, conservadora ou excludente, há uma nova animação na esfera pública: fala-se agora em uma cidadania *ativa*, quando novas práticas políticas se impõem. (Paiva, 2011, p. 199)

De antemão é importante salientar que o conceito de efetivação comporta diferentes interpretações, uma vez que é difícil estabelecer parâmetros de avaliação ou mesmo uma definição clara do conceito, bem como atrelar a participação social a resultados determinados. Assim, em consonância com os trabalhos realizados por Almeida (2017), adota-se no presente trabalho o conceito de efetividade em seu sentido amplo, isto é, “relacionado à qualidade dos processos internos e seus efeitos nos indivíduos e/ou aos distintos resultados esperados da participação.” (Almeida, 2017. p. 652)

No plano constitucional, a participação popular pode ser vislumbrada em diversos dispositivos, como, por exemplo, nos artigos 198, 204 e 206, que ajudaram na criação de Conselhos de Políticas Públicas, espaços comunitários e deliberativos voltados para as políticas sociais (Tatagiba, 2002). Assim, os institutos previstos na CF/88 para o controle e efetivação dos direitos sociais constituem-se como espaços favoráveis para o exercício político, contudo, seu papel é muito mais amplo que isso. Esses meios visam a apontar caminhos, propor ideias e promover a real e efetiva participação da comunidade nas decisões de cunho político.

Nesse contexto é elementar fortalecer a transparência e acesso à informação sobre políticas públicas, de modo a fomentar a participação social e política. Ademais, os modernos meios de comunicação podem tornar-se instrumentos capazes de despertar contínuos debates, incluindo questões de interesse popular na arena pública e avaliação constante. Desse modo, é importante analisar em que proporção a revolução digital e os inovadores meios de comunicação existentes representam um avanço no entrelaçamento comunicativo e na mobilização da sociedade civil, e se são suficientes para abrandar uma imagem institucionalmente estagnada do Estado democrático de direito.

Sob a perspectiva de uma soberania complexa, advinda da pluralidade de formas expressivas da cidadania, que mescla cidadania política e cidadania social, surgem novos espaços que traduzem a vontade dos cidadãos. (Vianna, 2015). Mecanismos institucionais podem favorecer uma soberania mais ativa, que permite a opinião pública, através de regras processuais mais generosas. A conquista de novos direitos e a luta pela preservação daqueles já declarados são processos que devem se reforçar mutuamente. Surge no horizonte a concepção e a possibilidade

de uma ordem jurídica mais responsiva, aberta à influência da sociedade e com capacidade de lidar de maneira mais eficaz com os problemas sociais, o que não significa o surgimento de um direito alternativo, mas um processo contínuo de autocorreção, acompanhando a mudança social e as novas expectativas de direitos dela emergentes, garantindo integridade e abertura.

Assim, novos mecanismos de supervisão, novas maneiras de aumentar a visibilidade das decisões e novos incentivos são os antídotos propostos pelo direito responsivo. (Nonet, 2010). Sob esse aspecto, aos cidadãos devem ser viabilizados instrumentos capazes de transformá-los em protagonistas da vida social, participantes ativos da democracia, indo além do papel desempenhado em eleições. Esse tipo de participação pode contribuir para a “democratização” do Estado, racionalizando-o, e proporcionando aos grupos segregados politicamente a possibilidade real de estarem presentes e terem suas pautas discutidas, em uma representação legítima e inclusiva.

A existência de um sistema institucional fortalecido, com espaços de participação e deliberação política realmente efetivos, e não apenas formalmente existentes, é essencial para se (re)pensar a democracia moderna. Por certo, os limites inerentes ao modelo representativo atual, e os percalços enfrentados para concretizar e aliar a democracia participativa com a democracia deliberativa, significam um grande desafio. Além disso, não obstante os muitos avanços conquistados, as diferenças em termos de participação política entre homens e mulheres ainda é muito elevada.

Sobre essa questão importa destacar, de pronto, que a formação política e social do Brasil conserva em si grande parte da responsabilidade pelas desigualdades de gênero existentes até os dias atuais. Surge daí a necessidade de uma reflexão sobre os obstáculos enfrentados pelas mulheres no cenário político em razão da conservação de um sistema advindo por tradição e gerações. Segundo Machado, as mulheres brasileiras “são prejudicadas pelo patrimonialismo, pela falta de espírito republicano de homens que se apegam, patologicamente, ao poder, sem a percepção de que sua finalidade é, exclusivamente, a realização do bem comum.” (Machado, *et. al.*, 2019).

Dessa forma, o que se observa é que embora as mulheres representem a maioria dos integrantes da política informal, enfrentam obstáculos quando se trata de ocupar espaços da política formal – instituições e partidos políticos. A consequência disso é que as mulheres acabam ficando sub-representadas em espaços de poder, o que tem reflexos diretos, por exemplo, nas políticas públicas que lhes são endereçadas. Nessa perspectiva é que se torna essencial procurar compreender o tema da participação feminina na política, levando em conta os problemas culturais e históricos entranhados na nossa sociedade.

Nessa toada buscar-se-á investigar, a partir dos princípios, diretrizes e mecanismos instituídos pela Constituição Federal de 1988, como vem ocorrendo a participação feminina na sociedade civil e na vida política atualmente. Sobre esse aspecto dedica-se especial atenção aos Conselhos de Políticas Públicas, uma vez que esses espaços comunitários voltados para as políticas sociais têm proporcionado uma maior participação da mulher na política, gerando reflexos em termos de políticas públicas, atendendo melhor os interesses das mulheres, resguardando os direitos já alcançados e fortalecendo a democracia.

2.2. Conselhos de Políticas Públicas: lócus da participação política e/ou deliberação pública?

Como demonstrado, o processo de redemocratização brasileira alterou de forma profunda as relações entre Estado e sociedade, entre representação e democracia. Isso, pois, as mudanças que se desenharam no cenário político nacional ultrapassaram a simples representação eleitoral e estatal, atingindo as formas de atuação e participação da sociedade civil. Uma das grandes inovações na democratização brasileira foi justamente a incorporação direta dos cidadãos no processo decisório, inaugurando um novo momento da representação política no país e introduzindo práticas participativas e/ou deliberativas pela população. Para Paiva (2011, p. 200),

com a redemocratização, pode-se mesmo dizer que há manifestação renovada de confiança nas instituições – ainda que haja muita crítica quanto a seu funcionamento – quando esse espírito associativo briga por direitos à educação, informação, acesso à justiça, direitos que estão na matriz da cidadania moderna, estruturantes para qualquer outra demanda como, por

exemplo, o acesso à terra, ao mercado de trabalho, à moradia, à orientação sexual, dentre tantas outras demandas.

Nota-se, dessa maneira, que o cenário político pós-88 é bastante distinto do período que o precedeu, fortalecendo a democracia e tornando-a propulsora da representação. Ao estabelecer diferentes e variados canais de interação entre Estado e sociedade, grande parte das mudanças passaram a atingir a esfera de atuação popular, indo além da dimensão eleitoral e estatal da representação política. Essas transformações abriram espaço para as dimensões participativas e deliberativas, estabelecendo uma relação e interação mais efetiva entre Estado e sociedade, e demonstraram-se essenciais para reformulação do conceito representativo e para a prática democrática brasileira.

Nesse sentido, e em consonância com o pensamento de Urbinati (2011), a democracia representativa, como vimos, não se restringe ao momento das eleições, isto é, não está circunscrita somente ao governo representativo ou às suas instituições tradicionais, abrangendo também a representação não eleitoral da sociedade civil em suas mais variadas formas. Os partidos políticos, os espaços públicos institucionalizados, os movimentos e organizações da sociedade, bem como as mídias sociais, constituem verdadeiros elementos da representação política.

Também a própria ideia da legitimidade da representação precisa ser reavaliada, pois, conforme Rosanvallon (2009), a legitimidade não deve ser concebida somente como atributo exclusivo do procedimento eleitoral, devendo ser incluída a possibilidade de que ela seja construída durante o processo de representação, de maneira, portanto, substantiva. Essa noção de que a legitimidade é um processo, buscada na qualidade do processo representativo, de modo responsivo, lança um novo olhar sobre o tema e uma nova perspectiva para futuras análises.

Diante de uma sociedade cada vez mais heterogênea e com múltiplos interesses e demandas, torna-se fulcral a ampliação dos espaços políticos, uma vez que “a constatação de que os atores sociais agem e falam em nome de públicos, temas ou grupos não presentes demanda uma noção ampla de representação para além do quadro teórico consolidado da representação eleitoral.” (Almeida, 2014, p. 97). Assim, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 foi instituída

uma gama de instituições que ligam sociedade e Estado no processo de formulação, controle e fiscalização de políticas públicas, nas mais variadas áreas de políticas, e nos diversos níveis da Federação.

Sobre esse tema, importa destacar que as políticas públicas assumiram, ao longo do tempo, importância cada vez mais expressiva nas ações estatais e na vida dos indivíduos, envolvendo ao mesmo tempo a ação governamental e o processo jurídico-institucional de construção da decisão política. Além disso, a relevância e a visibilidade do campo de conhecimento das políticas públicas aumentaram exponencialmente nos últimos anos, por diversos fatores. Dentre eles, e estando mais diretamente atrelado aos países em desenvolvimento e de democracia recente, como é o caso do Brasil, nota-se a dificuldade em “conseguir formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população”. (Souza, 2006, p. 21).

É relevante ressaltar, preliminarmente, que a Constituição de 1988 estabeleceu diretrizes para a efetivação das políticas públicas brasileiras, destacando-se o controle social por intermédio de instrumentos normativos e da criação de espaços institucionais que garantem a participação da sociedade civil no papel de fiscalização direta. Não obstante, completadas três décadas da promulgação da Constituição Federal, é possível identificar componentes que aproximam e elementos que distanciam a efetividade desses novos princípios e diretrizes. Exemplo disso é que a descentralização político-administrativa na formulação, funcionamento e controle social, encontra resistências políticas e burocráticas, apesar dos avanços na normatização de diversas áreas sociais.

Diversas experiências foram instituídas objetivando a inserção de grupos sociais ou de interesses, na formulação e acompanhamento de políticas públicas, em especial das políticas públicas sociais, como é o caso, por exemplo, dos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais. No entanto, o corporativismo nas políticas sociais tendeu a desviar a questão da universalidade dos direitos sociais, de modo que as políticas públicas passaram a assumir configurações e formatos de menor cobertura, fragmentando-as e com uma qualidade por vezes questionável. (Maciel, 2010)

Assim, sob a ótica dos avanços ocorridos no campo das políticas públicas brasileiras, e dos desafios ainda existentes, é que se pretende realizar uma análise pormenorizada sobre os Conselhos de Políticas Públicas, enquanto espaços institucionais de participação popular. Reconhecido o valor que as políticas públicas representam para a efetivação dos direitos de cidadania, bem como as dificuldades governamentais em formular programas que aliem interesses econômicos e sociais, é que se pretende abordar o papel desses Conselhos, investigando a efetividade⁸ de suas decisões e a influência desses espaços na política local e/ou nacional.

No plano constitucional, a participação popular pode ser vislumbrada em diversos dispositivos, como, por exemplo, nos artigos 198, 204 e 206, que ajudaram na criação de Conselhos de Políticas Públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação, nos três níveis de governo. Essas experiências provocaram a multiplicação de conselhos em diversas outras áreas temáticas e níveis de governo. O objetivo desses conselhos, de uma forma geral, está centralizado na aproximação entre Estado e Sociedade, com foco na participação, integração, fortalecimento, controle e fiscalização das pautas de efetivação de direitos sociais.

Desse modo, a implementação e organização desses espaços para a discussão das políticas públicas é uma garantia constitucional. Os conselhos são, portanto, espaços institucionais de fundamental importância para a construção democrática das políticas sociais e para o exercício da participação popular e legitimidade social, expressando, portanto, ditames da cidadania e da democracia. Assim,

[...] a constituição estabelece bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, agora contemplando o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Mas não apenas isto, agora a cidadania política transcende aos limites da delegação de poderes da democracia representativa e, expressa-se através da democracia participativa, através da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo locus de exercício político. (Campos; Maciel, 1997, p. 147).

⁸ Para Almeida (2017, p. 650-651), a análise da efetividade deve levar em conta quatro dimensões: “efetividade das dinâmicas internas participativa e deliberativa; efetividade da representação; efetividade decisória e de implementação das políticas; e, por fim, efetividade da articulação sistêmica dos atores e mecanismos com o Estado e a sociedade.”

É importante ressaltar que alguns Conselhos de Políticas Públicas são obrigatórios por lei e estão regulamentados no plano federal, como é o caso dos conselhos que versam sobre os seguintes temas: saúde, educação, criança e adolescente, assistência social e trabalho/emprego. Nesses conselhos, a sociedade civil pode intervir de forma direta na formulação de políticas públicas, fiscalizar seu funcionamento, propor alterações e melhorias. Existem também conselhos regulamentados nos planos estaduais e municipais, como é o caso, por exemplo, dos conselhos dos direitos da mulher, de transporte, de política urbana, dos negros, de meio ambiente, dentre outros. A criação desses conselhos depende de lei e o seu funcionamento depende de um bom arranjo político, para investir em uma estrutura que lhes dê apoio. Além disso, esses conselhos podem ter função apenas consultiva, o que dependerá do que estiver disposto em lei.

Na tabela abaixo estão alguns dos principais Conselhos de Políticas Públicas no âmbito federal⁹, com as respectivas legislações que os disciplinam:

Tabela 1 – Conselhos Federais de Políticas Públicas	
CONSELHO	LEGISLAÇÃO
CONAMA (Meio Ambiente)	Lei n. 6938/81
CNS (Saúde)	Lei n. 8142/90
CNE (Educação)	Lei n. 9394/96
CNAS (Assistência Social)	Lei n. 8742/93
CNPS (Previdência Social)	Lei n. 8213/91
CEDEFAT (Fundo do Amparo ao trabalhador)	Lei n. 7.998/90
CNDI (Idoso)	Lei n. 8842/94
CDDH (Conselho Nacional dos Direitos Humanos)	Lei n. 12.986/14
CNDM (Mulher)	Lei n. 7353/85
CONANDA (Criança e Adolescente)	Lei n. 8242/91

⁹ Os referidos conselhos não foram eliminados pelo Decreto nº 9.759/2019 (durante a gestão de Jair Bolsonaro), pois o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que o governo não poderia extinguir os órgãos criados por lei — apenas os instituídos por decreto. Contudo, a medida atingiu diversos colegiados da administração pública federal, incluindo comitês e comissões com representantes da sociedade civil, que foram extintos ou esvaziados.

CNTB (Conselho Nacional do Trabalho)	Lei n. 8028/90
Conselho de Política Cultural	Lei n. 9649/98 e Decreto 3617/00
FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e Valorização do Magistério)	Emenda Constitucional n. 14 e Lei n. 9424/96
CNE (Esporte)	Lei n. 9615/98 (Lei Pelé) e Decreto n. 4201/02
CNCP (Política Criminal e Penitenciária)	Lei n. 7210/84 (Lei de Execução Penal) e Decreto n. 10000/19
CNRH (Recursos Hídricos)	Lei nº 9.433/97
CCT (Ciência e Tecnologia)	Lei n. 9257/96
CFDD (Conselho Federal Gestor de Defesa dos Direitos Difusos)	Lei n. 7347/85 (Lei da ação civil pública) e Lei nº 9.008/95
CNCD (Combate à Discriminação)	Lei n. 9649/98, Decreto n. 3952/01 e Decreto 5.397/05
CONTRAN (Trânsito)	Lei n. 9503/97 e Decreto n. 4711/03
CNDRS (Desenvolvimento Rural Sustentável)	Lei n. 9649/98 e Decretos n. 3508/00 e 3992/01
CNPA (Política Agrícola)	Lei n. 8174/91
CONIN (Informática e Automação)	Lei n. 7232/84
CNT (Turismo)	Lei n. 8490/92 e Decreto n. 860/93
CONAD (Antidrogas)	Lei 11343/06 e Decreto n. 5912/06
CRPS (Conselho de recursos da Previdência Social)	Lei n. 8422/92 e Decreto n. 568/92

Tabela 1: Conselhos Federais de Políticas Públicas
Tabela elaborada pela autora

Os Conselhos de Políticas Públicas são, portanto, mecanismos legais e institucionais de controle social da política no Brasil, com origem em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, consagrados pela Constituinte de 1988 e depois por meio de leis. Sendo assim, os Conselhos de Políticas Públicas devem ser constituídos nas esferas da União, Estados e

Municípios. São espaços favoráveis para o exercício político, visto que representam, do ponto de vista legal, uma iniciativa que torna possível o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de convivência entre o Estado e a sociedade civil. Ademais, são investidos de prerrogativas fiscalizadoras/ de controle e podem possuir prerrogativas deliberativas.

Controle social, nesse ínterim, tem o sentido de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especialmente no âmbito das políticas sociais. O direito de controle das ações do Estado e o direito à participação popular na formulação das políticas públicas é assegurado pela própria Constituição e regulamentados em leis específicas, como é o caso das LOAS (Lei orgânica da Assistência Social), dos Estatutos das Cidades, do ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), dentre outros. Os mecanismos de controle social têm como base a fiscalização das ações públicas, porém seu papel é muito mais abrangente do que isso. Esses meios visam também apontar caminhos, sugerir ideias e promover a real e efetiva participação da comunidade nas decisões de cunho político.

Os Conselhos de Políticas Públicas são órgãos colegiados, formados por representantes oficiais, denominados conselheiros, com responsabilidade perante o órgão. Para o desempenho da função de conselheiro a pessoa deve ter visibilidade e representatividade na área à qual diz respeito ao conselho. Geralmente não existe remuneração para o exercício de atividades, e o mandato varia entre um ou dois anos. Os Conselhos Municipais, por exemplo, são compostos por membros do poder executivo e por membros da sociedade civil. Assim, metade dos membros faz parte de órgãos da sociedade civil e a outra metade é de representantes do Estado.

Uma vez instituído o Conselho por lei, e empossados os conselheiros, é necessário convocar uma reunião para deliberar sobre o regimento interno, que deverá conter a natureza, as finalidades, atribuições e competência, comissões, eleições, mandatos, periodicidade das assembleias, bem como regulamentar todas as atividades do Conselho. As reuniões para deliberações devem ser realizadas de forma periódica, conforme estipulado no regimento interno, de forma pública e em local de fácil acesso para o público, com data, horário, local e pauta divulgados com antecedência, de modo a garantir a maior abrangência e participação possível.

Contudo, é importante observar que ainda hoje os conselhos são pouco divulgados, o que implica na sua invisibilidade para grande parte da população. Diante desse cenário, em 2015, surgiu a campanha #OcupaConselho, lançada nas redes sociais, com o objetivo de estimular a vontade da população de participar dos conselhos de bairros e municípios e conscientizar sobre a importância desses espaços para a população e para a elaboração de políticas públicas, sejam elas de âmbito nacional, estadual ou local. (Poletize, 2016).¹⁰

Os Conselhos podem desempenhar distintos papéis, concomitantemente ou não, conforme o caso em questão. São atribuições dos Conselhos de Políticas Públicas: a função fiscalizadora, que enseja o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes; a função mobilizadora, que corresponde ao estímulo à participação da população na gestão pública e às formulações e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas; a função deliberativa, que se refere à prerrogativa de decidir sobre as estratégias a serem utilizadas; e a função consultiva, que diz respeito à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos correlatos às políticas públicas. (Madrigal, 2015).

É relevante lembrar, no entanto, que apesar de a Constituição Federal prever a participação popular na deliberação de certos temas, é nas leis orgânicas dos municípios que estão detalhadas as informações, competências e regulamentações dos conselhos municipais. Assim, as atribuições, o funcionamento e as funções dos Conselhos estão registradas em seus respectivos regulamentos. Os Conselhos Municipais são, desse modo, órgãos permanentes, porque são determinados pela Constituição, criados por lei orgânica e regulamentados por regimento interno ou estatuto.

Insta salientar que os Conselhos de Políticas Públicas devem contar com recursos financeiros e orçamentários previstos no orçamento do ente federativo

¹⁰ Um exemplo que ilustra bem a importância da divulgação e maior visibilidade desses espaços é o que ocorreu no Rio de Janeiro no ano de 2019, porém no âmbito dos Conselhos Tutelares. O Conselho Tutelar, assim como os Conselhos Municipais, é um ente público, pertencendo às estruturas da Administração Pública, e constitui um importante órgão municipal responsável pela fiscalização e articulação dentro de uma rede de políticas públicas visando à proteção dos direitos da infância e juventude. Em 2019 a eleição de conselhos tutelares na cidade do Rio de Janeiro bateu marca histórica. Impulsionado pela polarização entre conservadores e progressistas, o pleito levou quase 108 mil eleitores às urnas, o que representou mais do que o dobro da eleição anterior.

onde estão sendo criado, de modo que o anteprojeto de lei de sua criação deve conter previsão expressa nesse sentido, com o intuito de garantir tal recurso. O apoio administrativo e as ferramentas necessárias para a execução dos trabalhos, por sua vez, são fornecidos pela Secretaria ao qual está vinculado o conselho, o que pode variar de uma Administração Pública para outra.

Além disso, cumpre ressaltar que cada Conselho tem uma dinâmica particular, que é diretamente influenciada pela área da política pública que abrange, pelos vínculos dos atores sociais com o sistema político, bem como pela forma como os atores estatais compreendem as práticas de participação política da sociedade civil. Dessa maneira, a implementação de políticas depende da compreensão da heterogeneidade do Estado e sua complexa relação com os atores sociais. (Almeida, 2017, p. 656)

Essa experiência inovadora trazida pelos Conselhos de Políticas Públicas levou a relação entre sociedade civil e Estado a adquirir novos conteúdos e contornos, uma vez que exige uma participação ativa por uma sociedade civil organizada. Contudo, historicamente, a participação social sempre se realiza em contextos sociais, econômicos, políticos e culturais amplos, onde diferentes forças sociais compõem o cenário social, e determinam a forma e a intensidade da participação em dada realidade específica. Assim,

pensar o Conselho Paritário como “locus” do fazer político, é pensá-lo como espaço contraditório. Como uma nova modalidade de participação. Diz respeito a um formato de exercício democrático que questiona, tanto a tradição elitista do fazer político no âmbito da sociedade quanto sugere repensar as práticas de precária experiência democrática, predominantes na sociedade civil. (Campos; Maciel, 1997, p. 150).

Dessa maneira, os Conselhos de Políticas Públicas inauguram uma nova forma de participação cidadã, para além da democracia representativa, ampliando a experiência de cidadania, onde tanto governo quanto sociedade civil devem superar práticas de delegação que não retratam verdadeira representação, frutos de processos pouco democráticos. Estes conselhos, portanto, por meio de suas funções deliberativas e controladoras, desempenham um papel importante na construção e consolidação de experiências da democracia participativa nas políticas públicas sociais. Nesse ínterim,

a questão dos conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de corresponsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas. (Carneiro, 2006, p. 149)

Para Carneiro, esses conselhos constituem-se como espaços públicos, não-estatais, que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na arena e agenda política, apresentando um caráter híbrido, pois fazem parte, simultaneamente, da sociedade e do Estado. Distinguem-se de outros movimentos e manifestações da sociedade civil, “uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais.” (Carneiro, 2006, p. 151). Nessa perspectiva, pode-se considerar que os conselhos de políticas públicas figuram também como um verdadeiro espaço capaz de amarrar as fronteiras entre o público e o privado, entre Estado e sociedade civil.

Assim, os Conselhos de Políticas Públicas constituem-se como canais de participação política, de deliberação legalmente institucionalizada, de controle sobre a ação estatal e de publicização das ações do governo. Possuem poder de agenda, podendo interferir de forma significativa nas ações e metas do governo e suas administrações. Apesar disso, essa instituição enfrenta grandes dificuldades. É comum encontrar organizações da sociedade civil que, a despeito do discurso de cidadania, não representam realmente uma dinâmica democrática, não estimulando o cidadão em seu potencial participativo e politicamente atuante. Outros fatores que influenciam na atuação precária desses Conselhos são o desconhecimento dos objetivos e funções da instituição por parte dos seus membros, e a desqualificação dos atores que atuam como Conselheiros. Além disso, essas instituições possuem autonomia instituída legalmente, porém, estão vinculadas aos órgãos executivos, que respondem pela sua gestão, dificultando seu funcionamento operativo.

Outro ponto a ser investigado diz respeito à capacidade deliberativa desses conselhos, especialmente quando existe previsão legal expressa nesse sentido. Em consonância com a literatura sobre o tema, não restam dúvidas quanto à capacidade de participação política que esses espaços possuem, no entanto, no que diz respeito à capacidade deliberativa, o assunto suscita dúvidas e merece ser investigado em

detalhes. Isso, porque, deve-se investigar se esses espaços são genuinamente imparciais e autônomos, capazes de influir, de fato, sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência.

Um processo deliberativo livre é caracterizado por uma comunicação sem qualquer tipo de coerção, onde a legitimidade é produzida em um processo comunicativo na esfera pública discursiva, na busca do consenso racional. (Habermas, 2012). Nesse sentido, *a priori*, os conselhos de políticas públicas possuem grande potencialidade deliberativa, uma vez que versam sobre áreas temáticas específicas, com a participação direta dos interessados e de grupos especializados no assunto. Contudo, é necessário perquirir se esses interesses não estão, na prática, sendo orientados ou direcionados, de algum modo, pela Administração Pública de acordo com suas diretrizes e planos de governo, o que poderá ser vislumbrado de modo mais claro através da pesquisa empírica que será realizada no decorrer desse trabalho.

Para tornar possível o controle social e promover espaços de comunicação genuínos, torna-se essencial que os representantes da sociedade tenham uma opinião clara sobre a política pública a ser discutida, bem como quais são as prioridades, quais os meios para garantir os direitos da comunidade e satisfazer suas demandas e necessidades, de modo imparcial e desvinculado de orientações estatais. Nesse diapasão, os espaços de deliberação e controle social existentes devem ser fortalecidos e aperfeiçoados, num esforço conjunto entre governo e sociedade. É elementar, também, fortalecer a transparência e acesso à informação sobre políticas públicas, de modo a fomentar a participação social.

A esfera pública passa a ser caracterizada por um tipo de associativismo ligado a demandas variadas, materiais e não materiais, até então inexpressivas em períodos precedentes, tais como pautas de proteção ambiental, de direitos humanos, de questões étnicas e de gênero, dentre outras. Há, dessa maneira, um maior enraizamento social por meio de arenas de negociação com a sociedade civil, e as práticas participativas vão desde os instrumentos mais tradicionais, como o plebiscito e o referendo, até as práticas mais novas e menos conhecidas, como as conferências de políticas públicas, os conselhos e comitês municipais, por exemplo.

Conforme aponta Avritzer (2009), essas instituições atuam ao mesmo tempo por meio dos princípios de participação e representação, interagindo com os atores estatais e com os partidos políticos, e influenciando no desenho institucional das administrações públicas e suas respectivas políticas. A composição desses espaços institucionais é variada e inclui, além de membros governamentais, membros da sociedade civil, como indivíduos de movimentos e organizações sociais, tais como sindicatos, ONGs, associações de moradores e entidades filantrópicas. Sob essa perspectiva, os

atores sociais representam, em conjunto com agentes governamentais, interesses da sociedade em relação a determinado tipo de política pública, mas sem se tornar Estado, e, vice-versa, os atores governamentais não se tornam sociedade. [...] A ideia que atores sociais por vezes se apresentam não apenas como defensores de demandas individuais, mas sim coletivas, demanda a redefinição do conceito de representação legítima e democrática. (Almeida, 2014, p. 100).

Desse modo, a participação política, em sentido lato, não está apenas restrita ao momento da eleição, pois existe agora maior abertura política para a manifestação popular na esfera pública e nas instituições que o ligam à esfera política. Ainda que o Estado continue como indutor da participação em alguns canais, como ocorre com os planos diretores, os orçamentos participativos e os conselhos, a sociedade tem o papel e a capacidade de formatar esses espaços, na medida em que transfere práticas culturais e sociais para o nível institucional, pluralizando as áreas e temáticas sob sua influência. (Avritzer, 2009). Ademais, o mais relevante não é o número de vezes que o cidadão participa, mas sim a forma como participa e em nome de quem e de que participa. (Pinto, 2004).

Nesse sentido, outro aspecto a ser considerado são as novas formas de comunicação, influência e informação presentes na sociedade atual. Torna-se importante reconhecer que a revolução digital e os inovadores meios de comunicação existentes representam um avanço no entrelaçamento comunicativo e na mobilização da sociedade civil, o que nos leva a abandonar uma imagem institucionalmente estagnada do Estado democrático de direito. Nas palavras de Habermas,

a fluidificação comunicativa da política se presta, como chave sociológica, para entender o conteúdo realista do conceito de

política deliberativa. [...] A construção do Estado constitucional se deixa conceber como uma rede de discursos formadores da opinião e da vontade, juridicamente institucionalizados. (Habermas, 2014, p. 98-99).

A participação efetiva dos indivíduos nesses processos de validação discursiva vai ao encontro da ideia de Estado Democrático de Direito, autorizando a tomada de decisões consideradas a partir do interesse de todos os envolvidos no cenário político e social. No entanto, a existência de espaços de participação realmente efetivos, e não apenas formalmente existentes, é essencial nos sistemas democráticos atuais, pois apenas dessa forma é possível existir realmente a busca e obtenção do consenso mais racional, legitimando as normas que norteiam a vida social.

Por certo, não basta apenas a criação de espaços institucionais para a participação política, pois é necessário levar em conta outros pressupostos para analisar a participação de um indivíduo na esfera pública, como aspectos materiais, sociais e culturais. A desigualdade no mundo contemporâneo impede ou, no mínimo, obstaculiza, a manifestação autônoma dos indivíduos. Assim, é necessário levar em conta que o acesso aos meios de influência da sociedade civil, bem como o julgamento crítico dos cidadãos, é também muito desigual. Além disso, as desvantagens de renda, educação e outros recursos distribuídos de forma desigual podem levar à sub-representação. (Urbinati e Warren, 2008)

Nessa perspectiva, e considerando que a revisão do conceito de representação política aponta para a pluralidade do exercício da soberania popular, é que essas novas formas de participação política ganham relevância no mundo contemporâneo, uma vez que estes novos espaços têm a capacidade de apresentar discursivamente vozes e opiniões ordinariamente excluídas da dinâmica eleitoral. Assim, conforme Miguel (2000), os grupos tradicionalmente marginalizados podem contribuir para uma maior visibilidade das demandas de seus pares e para a sensibilização dos representantes eleitos.

Um dos grupos que ordinariamente é excluído da vida política brasileira é, como vimos, o das mulheres. Apesar dos muitos avanços alcançados, a diferença em termos de participação política entre homens e mulheres é latente. Embora representem a maioria dos integrantes da política informal, as mulheres enfrentam

grandes obstáculos para ocupar espaços da política formal, o que, por consequência, leva à sub-representação desse grupo na política. Essa situação preocupa, principalmente porque as democracias mais estáveis e modernas destacam-se por terem altos níveis de participação feminina na economia e na política, e o Brasil está longe de patamares satisfatórios. (D'Araújo; Ribeiro, 2015, p. 66)

A importância da qualidade da democracia formal como canal para a participação política e a proteção das mulheres, aliada a outros mecanismos, é incontestável. Além disso, quanto mais próximo o poder público estiver de refletir a composição da sociedade, mais responsivo e eficaz será o governo. Com os progressos das discussões sobre direitos iguais e das questões de gênero, diversos países têm adotado políticas que objetivam reduzir esse tipo de desigualdade. Assim, a inserção feminina em espaços da política institucional, que outrora eram reservados quase que exclusivamente aos homens, aumentou nos últimos anos, ainda que de forma lenta e sujeita a retrocessos.

Conforme informações da Secretaria de Políticas para as Mulheres, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi criado no Brasil em 1985, pela Lei Nº. 7. 353. Vinculado ao Ministério da Justiça, o CNDM foi instituído com a finalidade de promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurassem sua participação nas atividades políticas, culturais e econômicas do país. Desde a sua criação, o referido conselho passou por muitas alterações, como será minudenciado oportunamente, mas o seu vetor fundamental permanece: promover e garantir políticas públicas direcionadas para mulheres, combatendo a discriminação de gênero, resguardando os direitos já adquiridos e fortalecendo a democracia.

Importante ressaltar que a participação das mulheres nos conselhos de políticas públicas, se comparada às instituições tradicionais de representação política, é bastante expressiva, especialmente nos conselhos que lidam com temas do “cuidado”, tradicionalmente reconhecidos como terreno de atuação feminina. Pesquisas sobre o perfil de representantes nessas instâncias sugerem “não apenas para a expressiva atuação feminina, como uma reversão – em especial no caso dos conselhos da área social – dos dados do perfil de gênero em comparação com a esfera da representação parlamentar, majoritariamente masculina.” (Almeida;

Gimenes; Luchmann, 2015, p. 2). Além disso, deve-se considerar que a atuação nesses espaços é um pouco mais atrativa para o público feminino, pois

embora requeira conhecimentos e habilidades, é bem menos exigente no que se refere à disponibilidade de tempo, de recursos financeiros, de articulações, negociações e de disputa de poder, o que inclui, no caso da representação eleitoral, a competição – nos e entre os partidos – a visibilidade, o discurso público e midiático, a formação de alianças, e o enfrentamento com hostilidades que estão ancoradas em discursos poderosos de encobrimento do emocional – apontado como de domínio feminino - frente ao racional - lido como fundamento do mundo masculino. (Almeida; Gimenes; Luchmann, 2015, p. 3).

Outro ponto que chama atenção é que a participação feminina nos conselhos gestores de políticas públicas tem se mostrado relevantes portas de entrada das mulheres no sistema político. Mesmo que a inclusão desse grupo varie dependendo da área de política pública, diversas pesquisas na esfera municipal têm demonstrado que há uma composição bem mais equilibrada entre os gêneros nessas instâncias, e que um “número significativo de deputadas eleitas nas três últimas legislaturas tiveram passagens por conselhos gestores: na legislatura de 2003-2007, 48% delas tinham participado de algum conselho, na de 2007-2011, 40%, e na de 2011-2015, 34%”. (Almeida; Gimenes; Luchmann, 2015, p. 11)

Desta feita é que se pretende dedicar atenção especial ao Conselho Municipal de Direitos da Mulher da cidade de Juiz de Fora – MG, por se tratar de uma cidade de médio porte, que ao mesmo tempo é capaz de abranger distintas realidades sociais, isto é, de mulheres em diferentes condições sociais, culturais, étnicas e econômicas, e proporcionar um trabalho empírico que seja capaz de investigar os questionamentos até aqui levantados, principalmente no que diz respeito ao alcance de participação feminina que é capaz de agregar e à efetividade das políticas públicas direcionadas às mulheres.

2.3. breve retrospectiva da participação política feminina no Brasil, a participação das mulheres nos Conselhos de Políticas Públicas e o Conselho Municipal de Direitos da Mulher na cidade de Juiz de Fora – aspectos gerais

Conforme outrora mencionado, a sociedade brasileira é fortemente marcada pela desigualdade entre homens e mulheres e manifesta-se de forma notória em

termos de participação política, havendo diferenças de gênero significativas nas esferas da política formal e da política informal. Isso, pois, a nossa sociedade jamais incorporou, de fato, uma cultura democrática que se baseia na igualdade de oportunidades para todos. As marcas da dominação masculina estão gravadas na subjetividade das estruturas sociais brasileiras, caracterizando uma sociedade fortemente patriarcal, e ajudam a explicar as dificuldades enfrentadas pelas mulheres na participação da vida pública e no alcance da paridade de direitos.

Insta salientar, porém, que o termo patriarcalismo, comumente utilizado para explicar a situação feminina na sociedade e as bases da dominação masculina, é usado de forma bastante heterogênea na literatura, o que indica certa ausência de coerência teórica e uma constante disputa sobre o vocábulo. Nessa perspectiva, pretende-se utilizar neste trabalho o referido termo em seu sentido substantivo, isto é, enquanto um sistema de dominação dos homens sobre as mulheres, capaz de ilustrar que a dominação é fortemente abrangente, e não está presente apenas na esfera privada e familiar, nas relações de trabalho ou na esfera política. “O patriarcalismo compõe a dinâmica social como um todo, estando inclusive, inculcado no inconsciente de homens e mulheres individualmente e no coletivo enquanto categorias sociais.” (Morgante; Nader, 2014, p. 3)

Além disso, é importante destacar que diversos autores, como Mary Castro e Lena Lavinas (1992), criticam o uso do termo patriarcado no sentido adjetivo utilizado por Max Weber, ou seja, patriarcado como domínio de um patriarca sobre toda a comunidade econômica ou doméstica. Isso, pois, o termo é “ineficaz para tratar das famílias contemporâneas, muito diferentes das famílias consideradas por Weber, e ainda mais ineficaz quando o patriarcado weberiano é utilizado para abordar os outros níveis do corpo social.” (Morgante; Nader, 2014, p. 3) Nesse sentido, o referido conceito pode ser utilizado na contemporaneidade desde que empregado como um esquema de dominação e exploração das mulheres, o que implica no distanciamento em relação ao tipo-ideal weberiano.

Assim, tem-se que a atuação das mulheres na política sempre foi bastante restrita, uma vez que a ideia das mulheres participando na esfera pública foi rejeitada por séculos em todo mundo, e até pelo menos metade do século XX não havia autorização para que esse grupo fosse inserido da vida pública brasileira, “por

advir de uma cultura patriarcal, na qual elas foram relegadas ao espaço privado, da casa e da família”. (Barbosa, 2019, p. 15) A mobilização das mulheres na esfera civil pela conquista de seus direitos políticos começou a ganhar força somente após a Proclamação da República. As mudanças advindas do novo sistema político abriram caminho para a criação do Partido Republicano Feminino (PRF), em 1910 e, da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF), em 1922.

Apenas em 1932 é que o Código Eleitoral, instituído pelo Decreto nº 21.076, passou a assegurar às mulheres brasileiras o direito ao voto, porém, ele não era obrigatório. Nesse sentido, é importante recordar que o Código Civil de 1916 colocava as mulheres em uma posição de “cidadãs de segunda categoria” e dava aos maridos e pais poderes de decisão sobre elas. O voto opcional para as mulheres representava, na verdade, uma forma disfarçada de deixar a decisão nas mãos do chefe da família, representando uma limitação efetiva à participação feminina. “O voto voluntário foi o meio encontrado para negar a igualdade de gênero, preservando a autoridade incontestada do marido”. (Limongi; Oliveira; Schmitt, 2019, p. 9)

Somente com a promulgação do Código Eleitoral de 1965 essa voluntariedade foi abolida, tornando obrigatório o voto para ambos os sexos. Assim, a simples concessão do acesso aos canais institucionais para a participação política feminina na esfera formal não foi capaz de superar as desigualdades entre os sexos enraizadas na cultura brasileira, uma vez que o modelo de família continuou orientado nos moldes patriarcais e as mulheres continuaram desempenhando, quase exclusivamente, a maior parte das atividades de cuidado com o lar e com a prole, ainda que tivesse conquistado direitos políticos e de acesso ao mercado de trabalho.

É relevante ressaltar também que entre os anos de 1930 e 1945 ocorreu uma redefinição da hierarquia entre os grupos dominantes, o que repercutiu sobre a “classe política” brasileira. Houve uma modificação não só da posição dos atores no campo político, mas uma metamorfose do próprio campo de poder. (Codato, 2009) Dessa maneira, tem-se que após a Revolução de 1930 iniciou-se uma redefinição das hierarquias na estrutura social e no universo das elites políticas, mas sem provocar mudanças significativas no sentido de incluir as mulheres no universo

da vida política, ou pelo menos da política formal, muito embora estas passassem cada vez mais a participar do debate público por outros meios.

Assim, as mulheres desempenharam papel relevante no cenário político em diversos momentos, quase sempre no âmbito da sociedade civil e dos espaços informais. Ademais, a situação da mulher brasileira, especialmente após 1960, acompanhando as mudanças advindas do processo de industrialização e urbanização que ocorreram no país após a Segunda Guerra Mundial, começou a modificar-se. Essas mudanças também foram influenciadas pelos movimentos feministas que tomavam força pelo mundo, reivindicando direitos econômicos e políticos, associados a demandas por liberdade sexual e pelo direito ao próprio corpo. Nesse contexto, a tradição patriarcal da sociedade brasileira foi desafiada com questões referentes à busca por direitos individuais e coletivos que garantissem às mulheres a condição de cidadania plena. (Mulheres - memórias da ditadura)

Contudo, é importante apontar que embora a década de 1960 marque uma revolução sexual e de costumes por todo mundo, entre as classes média e alta do Brasil o ideal da mulher era ainda muito conservador. Para esses setores caberiam às mulheres as ocupações femininas consideradas tradicionais, tais como os cuidados com a casa, com os filhos e marido, o zelo pela educação e valores da família, o que naquela época temia-se estar ameaçado pelo “perigo comunista”. Havia também um elemento religioso muito forte, visto que a Igreja Católica se sentia ameaçada pelo “comunismo ateu”. Dessa forma, as mulheres da elite conservadora, considerando a nação uma extensão de seus lares, se deslocaram para o espaço público para defender seus valores.

Diante desse cenário, foram fundadas várias entidades femininas conservadoras, dentre elas a Campanha da Mulher pela Democracia (CAMDE), no Rio de Janeiro; a Liga da Mulher pela Democracia (LIMDE), em Belo Horizonte e a União Cívica Feminina (UCF), a principal delas, em São Paulo. O Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), ligado a empresários de São Paulo e Rio de Janeiro, foi um dos principais apoiadores dessa iniciativa, tendo como propósito fortalecer o pensamento contrário ao presidente João Goulart e suas medidas progressistas, pois estas incomodavam os interesses da elite tradicional e das empresas estrangeiras. (Codato; Oliveira, 2004)

Desse modo, diversas manifestações públicas da década de 1960, que contaram com a atuação política dos grupos conservadores, inclusive femininos, apoiaram a intervenção militar de 1964. Esses grupos, formados basicamente por setores católicos da classe média urbana, pela elite empresarial e pelos movimentos femininos, condenavam genericamente a política “populista” e o “comunismo”. As três organizações femininas mais importantes da classe média no período eram: a Campanha da Mulher pela Democracia, a União Cívica Feminina e a Liga de Mulheres Democráticas. (Codato; Oliveira, 2004)

Embora os mais conservadores defendessem que as mulheres deveriam cuidar apenas da educação dos filhos e da ordem doméstica, naquela época uma parcela significativa das mulheres das classes mais baixas já estava trabalhando nas fábricas têxteis e algumas mulheres de classe média trabalhavam como professoras, enfermeiras, secretárias, etc. Além disso, nas famílias da classe média brasileira, desde meados dos anos 1960, as mulheres jovens ingressavam cada vez mais nas universidades, recebendo influência das mudanças comportamentais que agitavam a juventude na Europa e nos Estados Unidos. (Mulheres - memórias da ditadura)

O crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho era concebido como uma exceção, pois era corrente a ideia de que a renda feminina era complementar, já que o sustento do lar era garantido pelos homens, o que servia para justificar a desigualdade salarial, as condições de trabalho ruins e a ausência de creches. Assim, foi justamente na segunda metade dos anos 1960 e durante a década de 1970, quando o Brasil vivia um contexto político autoritário, e quando não havia sequer igualdade jurídica entre homens e mulheres, que algumas entidades de mulheres começaram também a demandar direitos e igualdade de gênero.

A oposição ao governo autoritário teve participação ativa de muitas mulheres, de variadas formas, ainda que em menor número que a dos homens. As mulheres eram presença constante nos muitos movimentos de oposição à ditadura, e estavam envolvidas simultaneamente no movimento e no ativismo feminista. Participavam do movimento estudantil, de partidos, sindicatos e organizações clandestinas, rechaçando o papel de passividade e domesticidade que lhes eram atribuídos naquela época. Algumas chegaram até a tomar parte direta na luta

armada, na maioria jovens de menos de 30 anos e estudantes universitárias. (Ferreira, 1996).

Com a rápida urbanização das cidades brasileiras as organizações femininas se expandiram também para as periferias. Começaram a surgir lideranças femininas que vislumbravam as dificuldades socioeconômicas e políticas a partir das dificuldades de seu cotidiano e se reuniam nos movimentos de bairro, reivindicando do poder público melhores condições de vida, lutando por moradia, escolas, postos de saúde, transporte coletivo e creches. Embora, estivessem muitas vezes ligadas ao catolicismo, tradicionalmente conservador, as mulheres das classes populares desenvolveram uma pauta própria de reivindicações, que abrangia respeito dos seus companheiros, igualdade de oportunidades e denúncias de violências domésticas. Surgiram os clubes de mães, as associações de bairros, a oposição sindical, as comunidades eclesiais de base e o movimento contra o custo de vida. (Mulheres - memórias da ditadura)

As mulheres também assumiram papel de importância na luta pela anistia e pelos direitos humanos. Com o crescimento das manifestações contra a ditadura e o aumento da repressão contra a juventude, surgiu no Rio de Janeiro, em 1968, um movimento de mães em defesa de seus filhos, conhecido como União Brasileira de Mães. Em abril de 1975, oito mulheres lideradas por Therezinha Zerbini, casada com o General Euryle de Jesus Zerbini, reuniram-se em São Paulo para redigir o manifesto do Movimento Feminino Pela Anistia. Depois disso, núcleos do movimento foram espalhados por todo país. Já em 1978 foi criado o Comitê Brasileiro pela Anistia (CBA), no Rio de Janeiro. Formado por advogados de presos políticos e com apoio da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o comitê pedia a anistia ampla, geral e irrestrita. A conquista ocorreu em 1979.” (Biografia da Resistência - memórias da ditadura)

O processo de abertura democrática, no final da década de 70 e início da década de 80, bem como o rastro das mobilizações em torno da Década da Mulher, impulsionaram o surgimento de grupos de mulheres em diversas cidades brasileiras. Nesse contexto nasceram as primeiras ONGS feministas brasileiras, com projetos financiados, principalmente, pela cooperação internacional. As fundadoras eram, de modo geral, mulheres brancas, escolarizadas e conectadas com o mundo

acadêmico e com os movimentos sociais - partidários, sindicais, estudantis, de comunidades de base e movimentos ligados à igreja progressista.

Essas organizações se dedicaram a projetos de educação popular, capacitação, comunicação política ou pesquisa, especialmente nas áreas de violência doméstica e sexual, saúde sexual e reprodutiva, direitos humanos e participação política das mulheres. Na trajetória dessas ONGs destaca-se a contribuição para a formulação de demandas e de políticas públicas específicas, bem como outras questões correlatas, tais como questões da vida das mulheres relativas a trabalho e renda, infraestrutura urbana, transporte etc. Assim, as ONGs feministas brasileiras tiveram um papel importante no ciclo de conferências, encontros, seminários e outros eventos – locais, nacionais e internacionais - que marcaram a década de 1980, e que foram fundamentais para a conformação de redes e articulações feministas nesses diferentes níveis. Também tiveram papel de relevo para a formação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e para a formação da Assembleia Constituinte de 1988, como outrora mencionado.

O engajamento feminino deixou sua marca na Constituição Federal de 1988, e em outras legislações mais recentes como a lei Maria da Penha (2006) e a regulamentação dos direitos das Trabalhadoras Domésticas (2015). Assim, ao longo dos anos a participação da mulher na política e no mercado de trabalho mudou bastante, mas as marcas de uma sociedade estruturalmente patriarcal e patrimonialista ainda geram reflexos significativos, o que pode ser percebido pelo pequeno número de mulheres ocupando cargos de liderança, tanto na iniciativa privada quanto na pública; pela discrepância de remuneração entre homens e mulheres, dentre outras.

Nos dias atuais, as mulheres representam a maioria dos integrantes da política informal, ou seja, aquela que se faz na sociedade ou na comunidade, como nas ONGs, nos protestos e nos movimentos sociais. Contudo, na política formal, isto é, aquela que se faz dentro do Estado, em suas instituições e partidos políticos, as mulheres são minoria, e não chegam a ocupar 15% de seus espaços. (Machado, *et. al.*, 2019) Desse modo é possível deduzir que as mulheres se interessam por política, mas enfrentam barreiras quando se trata de participar e influir na política formal. Essa situação causa reflexos na qualidade da democracia Brasil, uma vez

que, um sistema político que elege majoritariamente representantes do sexo masculino acaba por sub-representar os interesses das mulheres.

De acordo com o Relatório OXFAM (2021) nas eleições de 2020, que foram realizadas em um contexto de excepcional desafio em razão da pandemia do novo coronavírus, ocorreu o maior número de candidaturas de mulheres da história do país. Trazendo dados dos TSE, o relatório demonstra que, em 2020, as mulheres representaram 33,1% dos candidatos (180.799), contra 31,9% em 2016. (OXFAM, 2021, p. 55) Ainda que esses números sejam positivos é preciso uma análise atenta, isso, pois, em face da dinâmica da sub-representação das mulheres na política formal, existe uma discrepância ainda muito relevante entre o número de candidaturas e o número de eleitas.

Nas eleições de 2022 foram eleitas 302 mulheres para cargos na Câmara dos Deputados, Senado, Assembleias Legislativas e governos estaduais. De acordo com dados do TSE, 9.794 mulheres se candidataram, incluindo para posições de suplentes, e 302 foram eleitas – o equivalente a quase 3,1%. Já entre os homens, 19.072 se candidataram e 1.346 foram eleitos – pouco mais de 7%. Esses dados refletem a desigualdade entre homens e mulheres, e a diferença entre o número de candidaturas e de mulheres eleitas sinalizam as dificuldades de apoio partidário, uma vez que os partidos ainda são espaços muito masculinizados e as mulheres enfrentam barreiras para fazer campanhas competitivas. Nessa toada, de acordo com Sacchet (2020, p. 75), “há evidências contundentes de que os partidos tendem a dedicar mais apoio político, maiores fatias de recursos financeiros e mais tempo de exposição na propaganda eleitoral a homens (brancos) que a mulheres candidatas.”

É importante salientar que a participação feminina na política brasileira ainda está muito abaixo da média global, figurando na 156ª posição, em uma lista de 190 países. (Machado, *et. al.*, 2019) As medidas que buscam gerar e estimular a inclusão da mulher na política ainda continuam sendo alvo de fraudes, muitas vezes pelos próprios partidos, tais como candidaturas femininas “laranjas”¹¹. A sub-

¹¹ As “candidaturas-laranjas” correspondem às candidaturas de fachada, ou seja, são constituídas por indivíduos que entram nas eleições sem a intenção de concorrer de fato. Em grande parte, os candidatos laranjas são mulheres, usadas para preencher a cota mínima do sexo feminino prevista na legislação eleitoral. Dessa forma, elas se candidatam formalmente, mas na realidade não fazem campanha e não se lançam à população com o intuito de conquistar votos.

representação das mulheres em espaços de poder, a permanência da violência contra as mulheres, a desigualdade salarial e tantos outros direitos negados tornam atual a luta das mulheres por igualdade e liberdade.

No entanto, deve-se considerar que a dinâmica social conta, na atualidade, com maiores possibilidades de mudanças, o que perpassa práticas políticas e relações de gênero na esfera pública. Nesse sentido, é importante ter em vista que a Constituição Federal de 1988 representou um marco fundamental no processo de combate à discriminação das mulheres e ampliou os espaços e meios de participação dos indivíduos no cenário político-social. Como já apontado no decorrer da pesquisa, os conselhos de políticas públicas representam um importante espaço de participação política na contemporaneidade, com crescente participação das mulheres.

Conforme indica o Relatório OXFAM (2021) não existem muitas informações consolidadas sobre conselhos municipais e estaduais. Mas, “considerando apenas as áreas de educação, cultura, saúde, assistência social, segurança alimentar e direitos da mulher, havia cerca de 22 mil conselhos municipais, com cobertura variando de 99% (saúde e assistência social) a 23,5% (direitos da mulher) nos municípios”. (OXFAM, 2021, p. 28) De acordo com relatório de pesquisa realizado pelo IPEA, acerca do perfil dos conselheiros que atuam em diversos conselhos nacionais de políticas públicas, no ano de 2011, 63% dos conselhos analisados eram compostos por homens e 37% por mulheres. (IPEA, 2013, p. 19).

Outro dado interessante é que o perfil dessas instituições participativas se altera de acordo com o nível de governo, de modo que a participação feminina diminui quanto mais distante do nível municipal. Nesse sentido,

este perfil da participação no nível nacional difere do perfil de instituições participativas no nível local, em que a participação feminina é mais acentuada, como conselhos municipais (Cunha, 2009; Almeida, 2010; Ribeiro, 2011) e orçamento participativo (Cidade, 2003; Gret, 2004; Orsato, 2008; Ribeiro, 2009). Estes dados podem ser explicados pelo fato de as mulheres, diferentemente dos homens, ainda serem as principais responsáveis pelos cuidados com a família, o que torna a participação local uma função menos difícil de conciliar com suas funções domésticas (Venturi, Recamán e Oliveira, 2004). Deste modo, os dados sugerem que, quanto mais distante do nível

municipal, mais se reduzem as chances de participação das mulheres. (IPEA, 2013, p. 19).

A proporção em termos de participação feminina também pode variar de acordo com o tema tratado: as mulheres são, por exemplo, maioria nos conselhos de Garantias de Direitos, ocupando 54,4% das vagas. A composição diferenciada entre os conselhos pode ser justificada pelo fato de a participação política feminina estar associada tradicionalmente aos temas que lidam mais com o tema do “cuidado”: infância e adolescência (Conaeti e Conanda), idoso (CNDI) e segurança alimentar (Consea).

De acordo com Romão e Martelli (2020) esse padrão de participação feminina também se repete nas conferências municipais de políticas públicas, pois “há uma forte associação entre participantes do sexo feminino e as conferências de Educação e Assistência Social”. (Romão; Martelli, 2020, p. 1) Assim, independentemente da instituição participativa (conselhos ou conferências de políticas públicas), a área de política é importante para explicar a maior ou menor participação das mulheres nesses espaços. Outra variável importante para compreender a maior ou menor participação de mulheres nessas instituições diz respeito ao nível do governo, se municipal, estadual ou federal. “Ou seja, mais que a área de política, importa a mudança de escala.” (Romão; Martelli, 2020, p. 6)

Dentre os conselhos de garantia de direitos a participação feminina é mais acentuada no CNDM (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher), no CNCD-LGBT (Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais) e no CNPIR (Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial), conselhos estes que discutem diretamente direitos femininos e de gênero. (IPEA, 2013, p. 20). No entanto, a presença de Conselhos de Direitos das Mulheres nos níveis subnacionais “ainda é baixa (aproximadamente 15% dos municípios), uma vez que não são requeridos por lei federal e dependem das características políticas locais, como organização da sociedade civil e coalizão governamental”. (Almeida, 2020, p. 16)

Vinculado inicialmente ao Ministério da Justiça, o CNDM foi criado em 1985, pela Lei nº 7.353 com o objetivo de promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país. Para compreender a criação do referido

conselho é importante traçar, ainda que em linhas gerais, um breve histórico do Conselho de Direito da Mulher no Brasil, destacando a influência que os movimentos feministas desempenharam no processo de sua criação.

Como mencionado, diversos movimentos de mulheres e movimentos feministas tiveram grande importância na defesa e na luta por direitos das mulheres. O movimento feminista consolidado nos anos de 1960 na Europa e nos Estados Unidos começou a se fortalecer no Brasil especialmente a partir de 1975, impulsionado pelo reconhecimento oficial da ONU do “Ano Internacional da Mulher”. A Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher, realizada no México em 1975, foi considerada um acontecimento inédito e um marco na luta pelos direitos das mulheres, materializando organizações como o Centro da Tribuna Internacional da Mulher, o Instituto Internacional de Fundo Voluntário para a Mulher das Nações Unidas, além de declarar os anos de 1976 a 1985 como a “Década da Mulher”. (Montaño, 2003)

O Ano Internacional da Mulher, instituído em 1975 pela ONU, “foi um ponto de referência fundamental para o surgimento do novo movimento feminista no Brasil, por ter propiciado, numa conjuntura política altamente repressiva, uma oportunidade e um espaço de reunião e mobilização”. (Biroli; Movimento Feminista, Verbete CPDOC) Assim,

nesse momento, grupos que já vinham se reunindo informalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro desde a primeira metade dos anos 1970 — compostos por mulheres de diferentes gerações, de formação universitária e pertencentes a camadas sociais privilegiadas — estabeleceram contato pela primeira vez, na perspectiva de aproveitar a cobertura e a proteção de um organismo internacional para promover a questão da mulher no Brasil. A primeira iniciativa do movimento em gestação foi a Semana de Pesquisas sobre o Papel e o Comportamento da Mulher Brasileira, realizada sob o patrocínio da ONU no auditório da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) no Rio de Janeiro, de 30 de junho a 6 de julho de 1975, com série de conferências e debates sobre a situação jurídica da mulher, o trabalho feminino, aspectos psíquicos e psicológicos da feminilidade, a educação e os papéis sexuais, a imagem da mulher nas artes e nos meios de comunicação, com a presença e a participação de personalidades e especialistas de diversas áreas. (Biroli; Movimento Feminista, Verbete CPDOC)

Em 1975, no Rio de Janeiro, foi criada a primeira grande organização feminista do país: o Centro da Mulher Brasileira (CMB), um marco inaugural de

um novo feminismo no Brasil. Segundo Schumacher (2004), o CMB visava criar várias ações no sentido de tornar visível a questão feminina, além de combater o papel de subalternidade da mulher na sociedade, auxiliado pelo discurso da democracia e igualdade, compreendendo que a democracia incluía não só direitos civis e políticos, mas também questões ligadas à família, educação, saúde e trabalho.

Vale salientar que entre 1975 e 1979, o que se afirmou e obteve visibilidade no interior das camadas médias urbanas brasileiras, “foi um movimento feminista de mulheres de esquerda. Isso significa que, apesar das divergências, os diferentes grupos se situavam politicamente no campo de oposição ao regime autoritário.” (Biroli; Movimento Feminista, Verbete CPDOC) Dessa forma, nas eleições de 1982, foram eleitas algumas mulheres prefeitas, deputadas e vereadoras, e em alguns lugares, onde isso não ocorreu, adotou-se a estratégia de ocupação de espaços na esfera pública o que conduziu à criação de conselhos estaduais de “condição feminina”. É nesse contexto que, em 1985, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher é instituído, por meio da Lei nº 7.353.¹²

O CNDM tem por objetivo principal formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas à promoção dos direitos das mulheres, além de atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero. O conselho é composto por 41 membros titulares, sendo 16 representantes do Poder Público Federal, 21 representantes da sociedade civil, 3 representantes de notório conhecimento sobre questões de gênero e atuação na luta pela promoção e defesa dos direitos das mulheres, e 1 conselheira emérita. A presidência do conselho é ocupada pela Ministra ou representante governamental. Em regra, as reuniões ordinárias são realizadas trimestralmente e as extraordinárias sempre que necessário, por convocação da Presidenta ou de um terço das titulares. (Almeida, 2023)

¹² O CNDM foi uma das peças-chave no processo de composição do chamado *Lobby do Batom*, movimento que conferiu a ação e articulação feminina na Assembleia Constituinte de 1987/1988, exigindo a inclusão de mais direitos para as mulheres na nova Constituição. Tal conselho foi responsável por lançar a campanha “Mulher e Constituinte”, que tinha slogan “Constituinte Pra Valer Tem Que Ter Palavra De Mulher”, e com isso conseguiu incluir mais mulheres, 26 constituintes, no processo de elaboração da nova Carta Constitucional. *A Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes* foi um documento importante, elaborado no Encontro Nacional da Mulher e Constituinte, promovido pelo CNDM e entregue ao então presidente da Assembleia Nacional Constituinte, o deputado Ulysses Guimarães, pela presidente da Campanha em 1987, Jacqueline Pitanguy.

De 1985 para cá o CNDM passou por algumas reformulações em suas funções e atribuições. Em 2003, por exemplo, passou a integrar a estrutura da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e a contar, em sua composição, com representantes da sociedade civil e do governo, o que ampliou significativamente o processo de controle social sobre as políticas públicas para as mulheres¹³, embora ainda sem autonomia financeira e administrativa¹⁴. Durante o governo de Jair Messias Bolsonaro este conselho passou a integrar a estrutura do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e esteve praticamente inoperante. Conforme Débora Almeida (2020, p, 18), é possível observar algumas mudanças no CNDM durante o referido governo:

perda do status de Ministério (já no final do governo Dilma); reestruturação para fazer parte do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; website (da agora Secretaria) reformulado e desatualizado; ausência de material disponibilizado online sobre as gestões anteriores ou atual que ajudem a entender atividades.

Nesse tocante é importante destacar os ataques à participação social, de uma maneira geral, por parte do governo de Jair Bolsonaro (PL). Eleito em 2018, Bolsonaro pautou seu governo por uma agenda contrária a direitos humanos, de insensibilidade quanto às clivagens sociais (especialmente de estratos vulnerabilizados, como os dos negros, mulheres e indivíduos da comunidade LGBTQIAPN+), de esvaziamento dos espaços de participação social e de uma visão neoliberal da economia, ignorando o papel do Estado como garantidor de políticas públicas capazes de diminuir as desigualdades sociais.

Em 2019, Bolsonaro publicou o Decreto nº 9.759¹⁵, extinguindo ou restringindo arbitrariamente a existência de colegiados participativos na esfera federal (incluindo conselhos e comissões de políticas públicas), sob o argumento de

¹³ Apesar de existir desde 1985, um dos passos mais importantes para o CNDM ocorreu somente em 2003, durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com a criação do SPM com *status* de ministério, ampliando o financiamento estatal de projetos das ONGs e outros entes federativos, e contribuindo para a instituição de órgãos de políticas para mulheres nos estados e municípios.

¹⁴ Essa ausência de autonomia financeira acabou por tornar o CNDM dependente da SPM e de sua articulação com outros órgãos de governo. “Tal dependência e fragilidade administrativa prejudicavam o seu papel na formulação de políticas públicas, levando a uma baixa capacidade propositiva e deliberativa, e dificuldades de produzir decisões vinculantes no sentido de gerar obrigatoriedade do governo.” (ALMEIDA, 2020, p. 16)

¹⁵ Esse decreto foi revogado, em 1º de janeiro de 2023, pelo Decreto nº 11.371, pelo atual presidente, Luiz Inácio Lula da Silva.

que a medida traria “desburocratização” e economia de dinheiro público. Tal decreto, além de determinar a extinção de colegiados criados por norma infralegal, revogou a Política Nacional de Participação Social (PNPS).

Sobre esse aspecto deve-se pontuar que as medidas adotadas durante o governo Bolsonaro contra os conselhos nacionais de políticas públicas, bem como os seus efeitos, não são homogêneos, variando de acordo com a pauta dos conselhos para a respectiva área de política, especialmente aquelas que desafiavam as apostas programáticas e políticas do governo, e também conforme a maior ou menor resiliência desses conselhos. (Bezerra; *et. al.*, 2022) Nesse sentido, de acordo com os autores (2022, p.27),

o decreto certamente promoveu uma inflexão no sentido da desinstitucionalização – apenas 28,1% dos colegiados mantiveram seu funcionamento sem alterações formais –, mas seus alcances variam de acordo com as macroáreas de políticas e a capacidade de resiliência desses colegiados. Aquelas áreas que confrontam de modo mais radical o projeto programático do governo de Bolsonaro foram as mais afetadas. Proporcionalmente a área do meio ambiente foi mais atingida pela revogação: foram extintos 5 dos 16 colegiados, ou seja, 31%. Os colegiados da área de direitos humanos, por sua vez, sofreram mais alterações: este foi o caso de 11 de um total de 24, ou seja, 46%. Por isso, argumentamos, o governo de Bolsonaro, apesar de não ser adepto da participação institucionalizada e do caráter geral e abrupto do Decreto, não fez um ataque doutrinário, mas político aos colegiados, orientado a eliminar obstáculos às suas pautas.

Já Assis da Costa Oliveira (2022), que parte da análise das estratégias políticas, discursivas e jurídicas do governo de Jair Bolsonaro, considera que durante essa gestão “o direito à participação se converte em ódio à participação” (p. 172), numa afronta direta aos conselhos de políticas públicas enquanto instituições participativas, subsistindo nisso um ideário antidemocrático. Segundo ele, a propagação de informações falsas e difamatórias sobre as representações da sociedade civil, no intuito de desqualificá-las moralmente nos meios de comunicação e redes sociais, contribuiu para fomentar uma onda de discursos de ódio. O autor aduz que não é exagerada ou partidarizada a constatação que o governo Bolsonaro marca uma mudança crítica nos conselhos de políticas públicas, pois

os conselhos de políticas públicas de âmbito nacional foram criados ou reformulados na vigência de gestões governamentais de partidos políticos de direita e de esquerda. [...] Por certo, o “aparelhamento” ou a cooptação dos conselhos pelos grupos políticos dominantes das gestões estatais, sobretudo em nível municipal, tem ocorrido desde o início da vida pós-constitucional desses espaços colegiados, mas nunca no sentido de confrontar suas arquiteturas participativas e legitimidades democráticas. (Oliveira, 2022, p. 176)

As mudanças ocorridas especificamente no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, durante a gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro, não passaram despercebidas. De fato, em termos de participação institucional houve uma diminuição do poder e da importância desse conselho para a política de gênero. (Almeida, 2020, p. 14) A dificuldade de articulação entre o movimento feminista com os atores políticos (e os governos vigentes), a pluralidade e a grande heterogeneidade do movimento, que é atravessado por diversas questões, contribuíram para o tipo de resposta apresentada pela sociedade frente a essas transformações, denunciando a ausência de resiliência institucional do CNDM.

Em 2023, com a mudança de governo, o CNDM passou a fazer parte da estrutura do Ministério das Mulheres (recriado pelo governo Lula), e retomou oficialmente as reuniões de trabalho no dia 30 de maio, em Brasília. (Almeida, 2023) Nessa ocasião, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o Ministério das Mulheres e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, para a construção das Casas da Mulher Brasileira¹⁶. No entanto, ainda que positiva a volta de um ministério específico voltado para políticas para mulheres, é necessária uma ampliação de orçamento para ações nessa área, visto que durante a gestão do ex-presidente, Jair Bolsonaro, houve uma queda significativa de recursos para a pasta. (Martello, 2023)

Quando comparados com os espaços tradicionais de representação e participação política, como, por exemplo, os cargos políticos no Congresso Nacional, os Conselhos de Políticas Públicas têm demonstrado maior capacidade de proporcionar mais equilíbrio entre homens e mulheres. Ademais, tem-se que a

¹⁶ Trata-se de um espaço de serviços especializados para os mais diversos tipos de violência contra as mulheres. A Casa da Mulher Brasileira é um dos eixos do programa “Mulher, Viver sem Violência”, coordenado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres e visa facilitar o acesso aos serviços especializados como forma de garantir condições de enfrentamento da violência, o empoderamento da mulher e sua autonomia econômica.

escolha dos conselheiros que representam a sociedade civil é realizada por indicações de organizações sociais, o que pode propiciar a indicação de mais mulheres, uma vez que os critérios de seleção levam em conta o histórico em lutas sociais, competências técnicas e vinculação com determinados segmentos sociais.

Dado o exposto, tem-se que a participação feminina no cenário político é essencial para a formulação de políticas que atendam seus interesses e resguardecem seus direitos, bem como para a própria ampliação do sistema democrático. Assim, é possível perceber que a participação feminina nesses espaços já é bastante significativa, ainda que ainda não esteja no patamar ideal. Diversos avanços foram alcançados por intermédio de lutas e mobilizações no cenário público, como é o caso, por exemplo, da revogação tácita do Estatuto da Mulher Casada com o advento da Constituição de 1988, a conquista de uma série de medidas de proteção à mulher (Lei Maria da Penha), nos direitos reprodutivos, na afirmação de direitos trabalhistas e previdenciários, dentre outros.

Contudo, questões como direito ao aborto, igualdade salarial e o reconhecimento do direito à livre expressão sexual para os LGBTQIA+ ainda não foram conquistados e são pautas que continuam no debate público. Conforme Modelli (2018), para a historiadora Celi Pinto, o movimento das mulheres em torno da Constituinte de 1987-1988 havia sido, até 2018, a maior mobilização feminina na história política brasileira. "Ou melhor, até as eleições presidenciais de 2018, já que a maior mobilização política das mulheres no Brasil aconteceu com o movimento #elenão. [...] O #elenão já mudou a relação das mulheres com a política nacional e terá efeitos muito impactantes nas próximas eleições." (Pinto, 2018, *apud* Modelli, 2018) ¹⁷

As organizações políticas das mulheres na sociedade civil resultaram em mudanças significativas tanto nas organizações e movimentos sociais em relação às

¹⁷ O Movimento Ele Não ou #EleNão iniciou-se em 2018 e teve como principal escopo protestos contra a candidatura de Jair Messias Bolsonaro à presidência da República. Os protestos contra Bolsonaro foram manifestações populares, com a participação de diversos movimentos sociais, lideradas por mulheres que ocorreram em diversas regiões do Brasil e do mundo, e começaram a ser organizados nas redes sociais, principalmente no grupo "Mulheres Unidas Contra Bolsonaro", no Facebook. As manifestações foram motivadas pelas declarações misóginas do candidato e também por suas constantes ameaças à democracia. As principais manifestações ocorreram no dia 29 de setembro de 2018, em mais de 100 cidades brasileiras e em mais de 50 países, e se tornaram o maior protesto realizado por mulheres do Brasil e a maior concentração popular durante a campanha da eleição presidencial no Brasil em 2018.

pautas feministas, como nos direitos sociais e políticos assegurados por lei. Além disso, há cada vez mais, por parte do público feminino, a consciência dos seus direitos e um significativo engajamento contra o avanço e fortalecimento do machismo, misoginia e outros tipos de preconceitos. O caminho em busca da igualdade de gênero, especialmente na esfera da política, ainda é longo, mas os avanços já alcançados dão esperança e demonstram que o cenário brasileiro pode e deve mudar, em que pese momentos de reacionarismo como os do governo Jair Bolsonaro.

Nessa direção, tendo em vista a necessidade de investigação contínua do assunto e em razão da atualidade e importância do tema da participação política das mulheres no cenário público nacional e local, buscar-se-á analisar o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da cidade de Juiz de Fora (CMDM-JF), no Estado de Minas Gerais, apurando, desde o ano de sua criação, os avanços e desafios concretos em termos políticos que esse espaço institucional apresenta. Além disso, objetiva-se investigar se o referido conselho desempenha, efetivamente, funções deliberativas e/ou participativas, de forma independente e não aparelhada pela política local, e intenta-se analisar o perfil das mulheres que atuam e participam do CMDM-JF e os interesses que representam.

A hipótese central desta pesquisa é a de que o CMDM-JF representa um lugar de ação e uma esfera de voz das mulheres de Juiz de Fora. Contudo, tendo em vista que a participação política das mulheres ainda enfrenta nos dias de hoje severos desafios e percalços, mesmo nos espaços informais, é possível que a participação feminina deste Conselho Municipal esteja limitada a certos grupos de mulheres. Ademais, em razão dos elevados patamares de violência doméstica contra mulheres, é provável que o referido conselho enfrente alguns obstáculos no quesito da efetividade de suas decisões, e, em especial, no que diz respeito a políticas públicas direcionadas às mulheres. Essas questões serão objeto de análise nos próximos capítulos da presente pesquisa, sobretudo após a realização do trabalho de campo. Nesse primeiro momento, com o fito de situar o leitor, serão apresentadas algumas características gerais do conselho estudado.

O Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora foi instituído pela Lei nº 10.094, de 05 de dezembro de 2001, juntamente com o Fundo Municipal

dos Direitos da Mulher, com o objetivo de formular diretrizes, programas e políticas públicas relacionadas à promoção da melhoria das condições de vida das mulheres e eliminar todas as formas de discriminação e violência contra elas, visando assegurar plena participação e igualdade nas esferas político, econômico, social, cultural e jurídico. Atualmente, o Conselho Municipal de Direitos da Mulher é regido pela Lei nº 11.348, de 2007, que alterou a Lei 10.094/01, e pelo Regimento Interno, aprovado pelo Decreto nº 11.951, de 05 de maio de 2014.

Cumprir destacar que em dezembro de 2020, por meio do Decreto nº 14.260/20¹⁸, assinado pelo então prefeito, Antônio Almas (2018-2020), foi aprovado o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (PMPM), o que será objeto de estudo em momento oportuno. Em julho de 2022 foi publicada a resolução nº 008/2022¹⁹, que dispõe sobre a criação do Código de Ética do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora e que visa “regulamentar a conduta moral e ética para o bom andamento e exercício das atividades por suas Conselheiras, matéria esta de alta relevância.”.

Cabe salientar que, de acordo com a Lei nº 10.094/01, e mantido pela Lei nº 11.348/07, o CMDM de Juiz de Fora é um órgão consultivo e deliberativo, e conforme Art. 4º da referida lei vigente, poderá ser composto por “por 24 (vinte e quatro) membros titulares, sendo 12 (doze) representantes do Poder Público e 12 (doze) representantes da Sociedade Civil, escolhidos entre mulheres que tenham idoneidade moral, atuação efetiva ou que se destacarem na garantia dos direitos da mulher”. As representantes da Sociedade Civil deverão ser indicadas por entidades governamentais, já as representantes do Poder Público Municipal deverão ser indicadas pelo chefe do executivo, dentre aquelas com atuação efetiva ou potencial na área. Além disso, cada titular do CMDM poderá ter uma suplente oriunda da mesma categoria que representa.

Assim, tem-se que o Conselho Municipal de Direitos da Mulher da cidade de Juiz de Fora é composto por representantes governamentais e representantes não-governamentais, contando com a presença de organizações e instituições da sociedade civil. Os mandatos têm a duração de dois anos, sendo possível uma

¹⁸ Sobre isso conferir em: < https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/anexos/14260a_194250.pdf>.

¹⁹ Sobre isso conferir em: < https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=96634>.

recondução consecutiva dos membros, de acordo com a Resolução 001/2017. Até o ano de 2020 o CMDM-JF estava vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social, no entanto, com a troca de gestão administrativa (2021-2024), o referido conselho passou a fazer parte da Secretaria dos Direitos Humanos, refletindo um novo desenho administrativo. Resta analisar se esse novo arranjo municipal produzirá impactos para o Conselho ora estudado.

Dentre as representantes não-governamentais à época da pesquisa de campo, estavam presentes mulheres das seguintes instituições: Instituto Elo; Casa da Amizade das Senhoras Rotarianas de Juiz de Fora; Lions Clube de Juiz de Fora; SINDSEP-MG - Sindicato dos Trabalhadores Ativos, Aposentados e Pensionistas do Serviço Público Federal no Estado de Minas Gerais; OAB-JF - Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção Juiz de Fora; Lixarte - Associação de Reciclagem e Artesanato; ADCUIDAR - Associação de Defesa da Mulher, da Infância, Adolescente e do Idoso; IMEPJ - Instituto Mineiro de Estudos e Pesquisa de Juventude; UNALCS - União Nacional de Agentes de Lideranças Comunitárias e Sociais; Associação de Proteção a Guarda Mirim de Juiz de Fora; UBM - União Brasileira de Mulheres e SIND-SAÚDE/MG - Sindicato Único dos Trabalhadores da Saúde de Minas Gerais.

Já entre as representantes governamentais estavam presentes mulheres membros da Secretaria de Governo (SG); da Secretaria de Educação (SE); da Secretaria de Planejamento do Território e Participação Popular (SEPPPOP); da Secretaria de Saúde (SS); da Secretaria de Assistência Social (SAS); da Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (FUNALFA); da Polícia Civil (PC); da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); da Polícia Militar (PMMG); da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDESE); da Defensoria Pública da União (DPU) e da Polícia Federal.

Atualmente, o CMDM-JF conta com algumas comissões permanentes de trabalho, instituídas após a aprovação do Plano Municipal de Políticas para as Mulheres, com o intuito de organizar propostas de ações. São elas: comissão de enfrentamento das várias formas de violência doméstica e social; comissão de incentivo à autonomia econômica da Mulher; comissão de promoção da saúde da mulher; comissão de educação não sexista; comissão de inserção da mulher nos

espaços de poder; comissão de desenvolvimento sustentável, ampla participação das mulheres do campo e da cidade e direito à moradia; comissão de cultura, esporte, comunicação e mídia; comissão de enfrentamento do racismo, sexismo e da lesbofobia e comissão de igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência.

Durante a maior parte de 2020 e 2021, em razão da pandemia do Covid-19, as reuniões do Conselho da Mulher ocorreram mensalmente, sempre na primeira segunda-feira do mês, às 19h30min, de modo virtual (via plataforma do *Google Meet*). A partir de novembro de 2021 as reuniões voltaram a ser realizadas no Auditório Cirene Candanda²⁰, na Casa dos Conselhos, órgão de governança pública e de gestão democrática e participação popular, responsável pela estruturação, apoio administrativo e assessoramento técnico dos conselhos municipais, e que visa promover a coexistência e a troca de experiências entre os conselhos de políticas públicas da cidade de Juiz de Fora – MG.

A partir desses primeiros apontamentos é possível perceber que o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da cidade de Juiz de Fora trata de temas sensíveis e importantes em termos de políticas públicas para mulheres, contando com uma participação social considerável. No entanto, é preciso averiguar se esse espaço representa, de fato, um canal de empoderamento e de agência para as mulheres juizforanas, e se traduz em políticas sociais para mulheres realmente efetivas, especialmente na área de enfrentamento à violência contra a mulher, pois, como será demonstrado mais adiante, a cidade apresenta elevados índices de violência doméstica. É necessário também investigar qual o perfil das conselheiras que compõem essa instituição, o perfil das organizações sociais que representam e se há verdadeira autonomia em suas atuações e interesses independentes.

Antes de adentrar na parte empírica da pesquisa torna-se importante apresentar algumas características da cidade de Juiz de Fora e esboçar algumas considerações sobre a rede de enfrentamento à violência contra a mulher existente

²⁰ O auditório leva o nome de Cirene Izidorio Candanda, cidadã benemerita juiz-forana, reconhecida por sua luta contra a discriminação da raça negra. Seu trabalho está vinculado aos movimentos populares sociais e à área da saúde no município. Cirene Candanda integrou a Juventude Operária Católica, a Pastoral do Negro Kaiode, o Fórum da Mulher Negra, o Conselho Municipal de Valorização da População Negra e a Secretaria de Combate ao Racismo do Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores (PT). Ela faleceu em 20 de novembro de 2006. Em Juiz de Fora, o dia 25 de julho é dedicado a ela, segundo a lei municipal nº 11.478 de 2007.

na cidade, além de esmiuçar um pouco mais sobre a origem do Plano Municipal de Políticas para Mulheres e suas principais diretrizes e propostas. A partir dessas observações é que se buscará averiguar o desempenho do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora diante dos altos índices de violência contra o público feminino, avaliando a efetividade de sua atuação e o seu impacto para a política local.

3. Gênero, desigualdades e a violência contra a mulher – temas para políticas públicas

Os elevados números que retratam a violência contra a mulher na sociedade brasileira sinalizam que o problema é extenso e complexo. Não obstante os avanços alcançados no arcabouço jurídico, o apoio e engajamento de movimentos organizados da sociedade civil para proteger mulheres e meninas, é perceptível que o aumento no número da violência é reflexo de um país que ainda tem muito o que progredir. A luta contra as múltiplas formas de violência contra mulher perpassa pelo enfrentamento das desigualdade de gênero, parte de um processo histórico de silenciamento, desrespeito e desvalorização das mulheres.

São tantas e tão variadas as camadas de violência, o que torna o problema ainda mais profundo. O difícil combate à violência contra as mulheres no Brasil tem raízes no tipo de sociedade patriarcal que se sedimentou no país, na qual as mulheres não são vistas, grande parte das vezes, como sujeito de direitos. Isso, pois, o papel da mulher ainda está muito ligado à família, à geração e à criação de filhos e ao trabalho doméstico. Apesar das grandes conquistas femininas, especialmente no mercado de trabalho, o que se vê, ordinariamente, é um acúmulo de funções e uma desigualdade salarial ainda persistente.

Além disso, consoante Ana Cláudia Peres, o “aumento do conservadorismo, avanço da extrema direita e retorno à cena de pautas comportamentais e de costume, no Brasil e no mundo, parecem coincidir com um recuo das políticas em defesa de direitos das mulheres ou ainda com uma substituição dessas por outras de controle dos corpos femininos.” (Peres, 2022, p. 10). Desse modo, é preciso colocar em prática a avançada legislação existente em nosso país e auxiliar mulheres a identificar os primeiros sinais de violência, buscar ajuda e encontrar meios de sair das situações de abuso. Além, é claro, de responsabilizar devidamente os agressores.

Assim, torna-se importante realizar uma breve contextualização acerca de algumas problemáticas que permeiam o tema da violência contra a mulher em nossa sociedade, bem como apontar os principais avanços legislativos já obtidos. Além disso, no intuito de buscar identificar as razões que colocam Juiz de Fora em segundo lugar no ranking da violência do estado de Minas Gerais, buscar-se-á

apontar algumas características da cidade, e apresentar algumas considerações sobre a rede de enfrentamento à violência contra a mulher existente no município e sobre o Plano Municipal de Políticas para Mulheres, aprovado no final do ano de 2020.

A presente pesquisa objetiva utilizar o tema da violência contra a mulher como recorte metodológico para fins de averiguar a atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora – MG para as políticas públicas endereçadas ao público de mulheres da cidade, investigando se conseguem ou não alcançar efetiva participação/impacto na gestão pública. Compreende-se que o tema da violência contra a mulher é digno de especial atenção, em razão dos elevados índices que existem no país e pelos inúmeros reflexos que gera para a nossa sociedade, e, em especial, pelos altos números de violência doméstica na cidade de Juiz de Fora.

3.1. A persistência da violência de gênero nos dias atuais: aspectos gerais, proteção jurídica e o caso de Juiz de Fora

A posição de mulheres e homens no mundo da política modificou-se profundamente nas últimas décadas, tanto no Brasil quanto em outros lugares do mundo. Ocorreram diversas mudanças no modo de vida e na compreensão dos papéis de gênero. De acordo com Biroli (2018), nos dias de hoje trabalha-se com noções cada vez mais complexas das experiências e necessidades das mulheres, diante de suas diferenças e das desigualdades de classe, raça, etnia, sexualidade e geração. Dentre as necessidades mais latentes estão as questões que envolvem a segurança das mulheres e a conquista de espaços de poder, o que gera reflexos, por exemplo, em termos de participação política ativa e de combate à violência contra a mulher.

Assim, gênero é uma questão que reverbera de forma aguda na política, especialmente quando pensada em termos de violência, isso, pois, “a posição relativa das mulheres expõe a baixa efetividade de direitos que foram universalizados nas sociedades ocidentais, mesmo dos mais fundamentais, como o direito à integridade física.” (Biroli, 2018, p. 11) A violência contra as mulheres

representa uma das mais graves violações de direitos, e deve ser compreendida como uma questão política, e, portanto, pública.

Os altos índices de violência contra as mulheres refletem a permanência de uma cultura sexista e patriarcal em nossa sociedade, além, obviamente, de uma extrema desigualdade social, acarretando maior vulnerabilidade econômica e social das mulheres. Nesse sentido, é importante salientar que as maiores desigualdades se refletem não apenas em termos de gênero, mas também de raça. A violência contra as mulheres negras é uma realidade ainda mais escancarada da sociedade brasileira e deve ser enfrentada a partir de suas especificidades.

A violência contra a mulher, notadamente a violência doméstica e sexual, se mantém em patamares expressivos, não obstante os avanços na legislação e da maior punição dos agressores. O que é mais preocupante é que, apesar de altos, os números estão longe de abranger toda a violência existente. “(...) uma pesquisa do Instituto Patrícia Galvão com o Instituto Locomotiva aponta que, no ambiente de trabalho, 76% das mulheres afirmam já ter sofrido violências e assédios”. (Peres, 2022, p. 14) Além disso,

embora essas dimensões da realidade tenham enorme impacto nas oportunidades dos indivíduos e mesmo na vida que imaginam e buscam para si, sobretudo nas camadas mais pobres da população, não são temas que estejam recebendo a devida atenção da ampla maioria das abordagens na teoria política. A esfera privada e, sobretudo, o âmbito das relações familiares, afetivas e domésticas, não existem ou não são construídos como variável política relevante para a maior parte das correntes e dos estudos. (Miguel; Biroli, 2014, p. 12).

Atualmente, segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o Brasil ocupa a quinta posição no ranking mundial de feminicídio. (Revista Afirmativa, 2021) De acordo com o Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, em 2021, 11 países da América Latina, dentre eles o Brasil, registraram taxas de feminicídio igual ou superior a uma vítima por cada 100.000 mulheres, sendo eles: Argentina, Bolívia, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Uruguai.

Segundo o relatório Atlas da Violência²¹ (2021), em 2019, 3.737 mulheres foram assassinadas no Brasil²², número abaixo dos 4.519 homicídios femininos registrados em 2018 (uma redução de 17,3% nos números absolutos). No entanto, houve crescimento expressivo dos registros de Mortes Violentas por Causa Indeterminada (MVCI), que tiveram aumento de 35,2% de 2018 para 2019. No caso de homicídios femininos, “enquanto o SIM/Datasus indica que 3.737 mulheres foram assassinadas no país em 2019, outras 3.756 foram mortas de forma violenta no mesmo ano, mas sem indicação da causa – se homicídio, acidente ou suicídio –, um aumento de 21,6% em relação a 2018.” (IPEA, 2021, p. 36)

O 17º Anuário Brasileiro de Segurança Pública aponta que o número de homicídios dolosos de mulheres cresceu, havendo um incremento de 1,2% em relação ao ano de 2021. O índice de feminicídios aumentou em 6,1% em 2022, resultando em 1.437 mulheres mortas simplesmente por serem mulheres. Além disso, nos últimos anos, nota-se um acréscimo considerável dos índices de estupro de vulnerável. De acordo com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, relativos à violência letal e sexual de meninas e mulheres no Brasil, em 2021, ocorreu um crescimento de 3,7% dos casos de estupros (incluindo vulneráveis).

Os números de registros de crimes contra meninas e mulheres aqui apresentados visibilizam o quadro de violência vivenciado por elas durante a pandemia. Apenas entre março de 2020, mês que marca o início da pandemia de covid-19 no país, e dezembro de 2021, último mês com dados disponíveis, foram 2.451 feminicídios e 100.398 casos de estupro e estupro de vulnerável de vítimas do gênero feminino. (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, p. 2, 2022)

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, por sua vez, aponta um cenário ainda mais devastador: o maior número de registros de estupro e de estupro de vulnerável da história, totalizando 74.930 vítimas, sendo 56.820 referentes a

²¹ O portal Atlas da Violência foi criado em 2016 e é gerido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com a colaboração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). O referido portal reúne, organiza e disponibiliza informações sobre violência no Brasil, fornecidas pelas secretarias de segurança pública estaduais, pelas polícias civis, militares e federal, pelo Tesouro Nacional, entre outras fontes da segurança pública.

²² Este dado corresponde ao total de mulheres vítimas da violência letal no país em 2019, e inclui tanto circunstâncias em que as mulheres foram vitimadas em razão de sua condição de gênero feminino, ou seja, em decorrência de violência doméstica ou familiar ou quando há menosprezo ou discriminação à condição de mulher (CHAKIAN, 2019), como também em dinâmicas derivadas da violência urbana, como roubos seguidos de morte e outros conflitos. (IPEA, 2021, p. 36)

estupros de vulneráveis. Insta salientar que estes números correspondem aos casos que foram notificados às autoridades policiais, representando apenas uma fração da violência sexual experienciada em nosso país. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 154) Só em relação a 2021 ocorreu um aumento de 8,2% dos casos. Outro dado que chama atenção é que 68,3% dos estupros ocorrem na residência da vítima, 88,7% das vítimas são mulheres e 61,4% são crianças, com idade entre 0 e 13 anos de idade. Além disso, 86,1% dos agressores são conhecidos, 64,4% são familiares. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 15)

De modo geral, a conclusão do relatório “Visível e Invisível: a Vitimização das Mulheres no Brasil”, cujos dados são baseados em pesquisa de vitimização, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, apontam que a violência contra a mulher cresceu em 2022. Corroborando essas informações, aqueles divulgados em 2023 no Anuário de Segurança Pública apontam no mesmo sentido, com a diferença que correspondem aos casos que chegam até as autoridades públicas do Estado, aos registros administrativos, isto é, tratam de registros de boletins de ocorrência, acionamentos ao 190 e solicitações de medida protetiva ao Judiciário. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 136)

Em 2022 os feminicídios aumentaram 6,1%; os homicídios dolosos de mulheres aumentaram 1,2% em relação ao ano anterior; as agressões em contexto de violência doméstica tiveram aumento de 2,9%, perfazendo o total de 245.713 casos; as ameaças cresceram 7,2%; e os acionamentos ao 190, número de emergência da Polícia Militar, chegaram a 899.485 ligações, o que significa uma média de 102 acionamentos por hora. Além disso, os registros de assédio sexual também aumentaram 49,7% em 2022, totalizando 6.114 casos e os registros de importunação sexual tiveram crescimento de 37%, chegando ao patamar de 27.530 casos no ano passado. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 136)

Importante destacar também que em 2022 foram registrados 56.560 casos de mulheres vítimas de *stalking*, crime tipificado recentemente como perseguição. Trata-se de uma taxa de 54,5 a cada 100 mil mulheres. Sabe-se que o monitoramento desse tipo de crime é fundamental, uma vez que o *stalking* é fator de risco para a ocorrência de feminicídios. Uma pesquisa realizada na Austrália apontou que 76% das vítimas de feminicídio e 85% das vítimas de tentativa de

feminicídio sofreram perseguição do agressor nos 12 meses que antecederam a ocorrência. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 137) Também a perseguição digital tem sido apontada como fator de risco para a violência letal contra as mulheres, sinalizando que a tecnologia facilita um tipo de controle e uma violência onipresente contra a mulher.

O relatório do IPEA, no Atlas da Violência de 2021, indica que em 2019, 66% das mulheres assassinadas no Brasil eram negras. Essa tendência de maiores índices de homicídios de mulheres negras já vem sendo verificada há vários anos, mas o que a análise dos últimos onze anos aponta é que a redução da violência letal não se traduziu na diminuição da desigualdade racial. Pelo contrário, nota-se um aumento das taxas de assassinatos de mulheres negras. “Se considerarmos a diferença entre as duas taxas verificamos que, em 2009, a taxa de mortalidade de mulheres negras era 48,5% superior à de mulheres não negras, e onze anos depois a taxa de mortalidade de mulheres negras é 65,8% superior à de não negras.” (IPEA, 2021, p. 38)

Outro dado digno de atenção refere-se aos índices de homicídios de mulheres nas residências e por armas de fogo. A pesquisa do IPEA indica que em 2019 foram registrados 1.246 homicídios de mulheres nas residências, o que representa 33,3% do total de mortes violentas de mulheres registradas, e ressalta que “segundo o ‘Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020’, 35,5% das mulheres que sofreram homicídios dolosos em 2019 foram vítimas de feminicídio (FBSP, 2020).” (IPEA, 2021, p. 41) Uma característica distintiva dos homicídios de mulheres ocorridos dentro e fora das residências apontada na pesquisa é o instrumento utilizado: as armas de fogo são o principal instrumento em homicídios de mulheres fora das residências (54,2%), já dentro das residências esse número é consideravelmente menor (37,5%), pois é comum o uso das chamadas “armas brancas”²³. Nesse sentido,

a análise dos últimos onze anos indica que, enquanto os homicídios de mulheres nas residências cresceram 10,6% entre 2009 e 2019, os assassinatos fora das residências apresentaram

²³ Arma branca é qualquer objeto que possa ser utilizado para atacar ou se defender de alguém ou alguma coisa, mas que a princípio não tem esta finalidade.

redução de 20,6% no mesmo período, indicando um provável crescimento da violência doméstica. (IPEA, 2021, p. 41)

Os principais resultados do Atlas da Violência 2021 em relação ao tema da violência contra as mulheres podem ser conferidos no dashboard a seguir, elaborado pelo IPEA:



Figura 1: Principais resultados do Atlas da Violência 2021, elaborado pelo IPEA, pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública e pelo Instituto Jones dos Santos Neves.

Fonte: A imagem foi retirada do infográfico do Atlas da Violência.

A partir dos dados acima torna-se primordial o questionamento: como explicar o agravamento dos números de violência letal entre as mulheres negras de modo tão desproporcional em relação às mulheres não negras? Como mencionado a violência contra as mulheres negras precisa ser encarada a partir de suas especificidades, uma vez que essas mulheres estão expostas, em número muito maior, a outros fatores geradores de violência, tais como desigualdades socioeconômicas, racismo, conflitos familiares e/ou conjugais, intolerância religiosa, dentre outros. Além disso, conforme Carneiro (2017), o racismo deve ser compreendido como um eixo articulador das desigualdades que impacta nas relações de gênero, pois

raça e sexo são categorias que justificam discriminações e subalternidades, construídas historicamente e que produzem desigualdades, utilizadas como justificativas para as assimetrias sociais, que explicitam que mulheres negras estão em situação de maior vulnerabilidade em todos os âmbitos sociais (Carneiro, 2017, p. 1)

Nessa toada, como demonstra Biroli (2018), as mulheres negras estão ainda mais sujeitas a determinados padrões de relações que afetam diretamente na sua participação na sociedade e, sobretudo, na política. Isso pode ser percebido, por exemplo, em termos de divisão sexual do trabalho. Segundo ela (2018, p. 35), “há, de fato, um tipo de exploração que se efetiva porque o trabalho doméstico é realizado pelas *mulheres*, mas isso não significa que seja realizado nas mesmas condições por mulheres brancas e negras, pelas mais ricas e pelas mais pobres [...]”. Desse modo, tem-se que a divisão sexual do trabalho está atravessada pelas variáveis de gênero, raça e classe.

A partir dessa perspectiva nota-se a necessidade de compreender a vulnerabilidade das mulheres em diferentes gradações. O acesso das mulheres a profissões de prestígio social, por exemplo, é marcado notadamente por questões de precariedade: mulheres brancas, em geral, possuem maior nível de escolaridade e possuem melhores condições financeiras. Assim, a maior parte do trabalho doméstico é realizado por mulheres negras, tanto em suas próprias casas, quanto nas casas de mulheres brancas, quando contratadas como empregadas domésticas.

Levando em conta a questão da divisão sexual do trabalho, é possível perceber que as mulheres são afastadas ordinariamente da vida pública, pois a elas são delegadas, majoritariamente, as tarefas domésticas e os cuidados com filhos e idosos. “Quem realiza trabalho doméstico enfrenta restrições no acesso a recursos políticos fundamentais, entre os quais estão: tempo livre, remuneração e redes de contato” (Biroli, 2018, p. 44). O impacto da divisão desigual do trabalho e do usufruto do tempo se desdobra em obstáculos à igualdade nas oportunidades e em injustiça distributiva. “O tempo semanal dedicado pelas mulheres ao trabalho doméstico no Brasil, seria, segundo pesquisas recentes, 150% maior que o tempo dedicado por homens” (Miguel; Biroli, 2014, p. 12). Essa divisão desigual tem impacto profundo nas democracias contemporâneas,

uma vez que o equilíbrio entre trabalho remunerado e não remunerado e o acesso diferenciado a ocupações incidem nas hierarquias que definem as possibilidades de participação política, pensada não apenas como ocupação de cargos, mas também como engajamento em ações políticas, mais amplamente. (Biroli, 2018, p. 27)

A permanência do machismo e das grandes desigualdades sociais e econômicas em nossa sociedade, bem como a ausência de políticas públicas adequadas para reduzir a vulnerabilidade das mulheres, contribui para a permanência de uma dinâmica em que as mulheres acumulam desvantagens em comparação aos homens. “A falta de creches e de políticas adequadas para a conciliação entre a rotina de trabalho e o cuidado com filhos penaliza as mulheres, muito mais do que os homens, [...] a divisão dos papéis permanece atada a compreensões convencionais do feminino e do masculino.” (Miguel; Biroli, 2018, p. 11)

É possível compreender que a divisão sexual do trabalho configura um verdadeiro obstáculo para as mulheres conquistarem maior independência econômica e maior disponibilidade de tempo para participação política. A menor disponibilidade de tempo, em razão das múltiplas tarefas atribuídas às mulheres, torna-se uma barreira relativamente à participação na política, além, é claro, da exclusão feminina culturalmente estabelecida em nossa história política. A dificuldade das mulheres em conquistar maior emancipação financeira, por sua vez, as aprisiona a padrões de dependência de seus pais, cônjuges e companheiros, o que, grande parte das vezes, está atrelado a ciclos de relações abusivas e até mesmo de violência doméstica.

É importante salientar que homens e mulheres podem ser vítimas de violência, contudo são atingidos de formas distintas e por motivações diferentes. A violência contra a mulher está impregnada pela questão de gênero (a mulher é agredida porque é mulher) e pode se manifestar de diversas maneiras e em diferentes graus: de forma física, psicológica, sexual, patrimonial e/ou moral, tanto no âmbito doméstico quanto no público. Porém, é importante salientar que a maior parte das violências cometidas contra mulheres ocorrem no âmbito privado, enquanto as que atingem homens ocorrem, grande parte, no âmbito público, isto é, nas ruas. Assim, a violência contra as mulheres é ordinariamente praticada por

pessoas próximas à sua convivência, em cerca de mais de 90% dos casos, o que dificulta a denúncia e o relato.

Embora as violências contra a mulher ocorram, em sua maioria, no âmbito privado, as mulheres estão expostas a situações de violência também em outros espaços. Isso, inclusive, está longe de ser incomum. Assim, a violência contra a mulher pode ocorrer em diferentes ambientes e de variadas formas: a) violência institucional, quando, por exemplo, há um tratamento preconceituoso, desrespeitoso ou discriminatório por algum servidor do Estado no exercício de suas funções; b) violência no ambiente do trabalho, como nos casos de assédio moral e/ou sexual por superiores hierárquicos e/ou colegas de trabalho; c) violência em razão de sua orientação sexual, podendo sofrer vários tipos de violência física, verbal ou psicológica; d) violência de gênero, como é o caso do tráfico e exploração sexual de mulheres; e) violência sexual, marcada por elevados patamares de casos de estupros e de prática de atos libidinosos; dentre outras tantas formas de violência.

Um dos instrumentos mais importantes para o enfrentamento da violência contra as mulheres, especialmente no âmbito doméstico e familiar, é a Lei nº 11.340/2006 – a chamada “Lei Maria da Penha”. Essa lei, além de definir e tipificar os tipos de violência contra a mulher, estabeleceu também a previsão de criação de serviços especializados para proteção da mulher, tais como os que integram a Rede de Enfrentamento à Violência contra a mulher, compostos por instituições de segurança pública, justiça, da assistência social e de saúde. Além disso, dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

A Lei Maria da Penha cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. A respeito desses tratados serão traçados breves comentários para fins de melhor compreensão do assunto e de contextualização histórica do nosso país no enfrentamento à violência contra a mulher.

A Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, “Convenção da Mulher”, foi adotada, em 1979, pela Assembleia

Geral das Nações Unidas, após muitos anos de intensas discussões. Essa convenção representa o primeiro tratado internacional que dispõe amplamente sobre os direitos humanos da mulher e é baseada em provisões da Carta das Nações Unidas. A adoção da Convenção da Mulher (CEDAW) foi o ápice de décadas de esforços internacionais, visando a proteção e a promoção dos direitos das mulheres de todo o mundo. Sessenta e quatro países assinaram a Convenção até o final de 1980, e, atualmente, são 186 os Estados parte da Convenção, dentre eles o Brasil (que ratificou a Convenção em 1984).

Em 1999 o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher foi adotado pela Assembleia Geral, obrigando os Estados signatários a reconhecer a competência do Comitê CEDAW em garantir a aplicação da Convenção. O referido comitê é composto por 23 peritas de grande prestígio moral e da mais alta competência na área abarcada pela Convenção. Dentre as principais funções do comitê estão: examinar os relatórios periódicos apresentados pelos Estados parte; formular sugestões e recomendações gerais; instaurar inquérito confidenciais e examinar comunicações apresentadas por indivíduos ou grupos de indivíduos que alegam ser vítimas de violação dos direitos dispostos na Convenção. O Brasil se tornou parte do Protocolo Adicional à Convenção em 2002.

Além da Convenção da Mulher, o Brasil é signatário, desde 1994, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, também chamada de “Convenção de Belém do Pará”. Essa convenção considera a violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, e compreende que a violência contra a mulher impede e anula o exercício dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais (art. 5º). Nessa perspectiva, a violência contra a mulher é capaz de lesar vários bens jurídicos protegidos de forma simultânea, o que implica em maior gravidade.

Outro momento importante na luta pelo fim da violência contra a mulher ocorreu com a promulgação da Lei nº 13.104/2015, “Lei do Femicídio”. A referida lei prevê circunstância qualificadora do crime de homicídio e inclui o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Segundo a lei, o feminicídio prevê situações em que a vítima é morta em decorrência de violência familiar ou

doméstica. Também é feminicídio se o assassinato ocorrer por discriminação ou menosprezo ou à condição de mulher. É importante destacar que o feminicídio representa a etapa final desse grave, contínuo e persistente quadro de violência contra as mulheres que assola a sociedade brasileira, constituindo a sua expressão mais severa.

Assim, o enfrentamento às diversas formas de violência contra as mulheres é uma demanda extremamente importante nos dias atuais, uma vez que representa um problema social, com repercussões danosas não só para as vítimas, mas para a sociedade como um todo. De acordo com estudo de sistema de indicadores de percepção social sobre igualdade de gênero, realizado pelo IPEA (2010), grande parte da sociedade brasileira considera a agressão contra a mulher um problema social a ser enfrentado pelo Estado. A referida pesquisa apontou que mais de 80% dos entrevistados tinham a percepção de que a violência doméstica é um problema da sociedade como um todo, enquanto quase 15% deles acreditavam ser este um problema isolado. De acordo com a pesquisa,

as respostas a esta pergunta indicam que a população se encontra bastante sensível ao problema, e que tem caminhado na direção de afastar o pernicioso ditado popular de que “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”. Por outro lado, essa predominância de resposta poderia indicar uma tendência do conjunto de pessoas entrevistado a responder aquilo que é considerado socialmente desejável. No entanto, as respostas às demais perguntas parecem indicar que as respostas obtidas nesta questão foram consistentes e confiáveis. (IPEA, 2010, p. 5)

Apesar das inúmeras conquistas no campo dos direitos das mulheres, do incentivo às políticas de enfrentamento e até mesmo da percepção mais consciente dos cidadãos sobre o assunto, persistem os elevados índices de violência contra a mulher no país. De acordo com o 16º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2022), Minas Gerais é o estado brasileiro que teve maior número de feminicídios em todo o país no ano de 2021. Apesar da queda de 1,7% do percentual de casos de feminicídio no Brasil, no estado mineiro observou-se um incremento nas estatísticas. De acordo com os dados do referido anuário, em 2021 foram registrados 154 casos de feminicídio em todo o estado mineiro. Em comparação a 2020, Minas teve o aumento de três ocorrências. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2022, p. 148)

Em 2022, Minas Gerais passou a ocupar a segunda posição no ranking dos estados com maior número de feminicídios, ficando atrás somente do estado de São Paulo, que registrou em 2022 o dígito de 195 casos. No entanto, apesar de ter caído de primeiro para segundo lugar na referida classificação, nota-se que houve um aumento do número de casos no estado: de 155 casos em 2021 para 171 casos em 2022. (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2023, p. 128)

No entanto, é preciso considerar que os números apresentados podem ser ainda muito maiores, uma vez que os crimes contra as mulheres são fortemente marcados pela subnotificação. Isso, pois, em diversos casos, a possibilidade de denúncia pela vítima se torna inviável por diversos fatores: medo, dependência emocional e/ou financeira, vergonha social, o peso da denúncia na vida dos filhos, situação de cárcere privado, dentre outras. Ademais, a ausência de casas de acolhimento ou abrigo para mulheres vítimas de violência e seus filhos, na maior parte das cidades brasileiras, costuma ser um dos maiores empecilhos para que muitas mulheres possam sair da situação de violência.

Nessa toada, Juiz de Fora ocupa uma preocupante posição no número de registros de violência doméstica no estado mineiro. Segundo pesquisa²⁴ desenvolvida pelo professor da Universidade Federal de Juiz de Fora, Wagner Barbosa Batella, Juiz de Fora é considerada a segunda cidade mineira com maior número de casos de violência doméstica, que atinge especialmente mulheres negras e pardas, como menor escolaridade, ficando atrás somente da capital mineira, Belo Horizonte. (UFJF Notícias, 2021) Vale destacar que o referido estudo utilizou dados disponibilizados pela Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, requeridos por meio da Lei de Acesso à Informação e referem-se ao quantitativo de vítimas do sexo feminino, “cuja relação entre vítima e autor se aproxime das definições inerentes à Lei Maria da Penha (Lei. 11.340).” (Batella; Mascarenhas; Catão, 2021, p. 29)

O destaque de Juiz de Fora nas ocorrências de violência em relação aos demais municípios mineiros, alguns de porte demográfico semelhante ou até mesmo superior, pode ser observado quando a análise considera os dados de forma desagregada, o que justifica e revela a necessidade de um olhar mais apurado para

²⁴ Referida pesquisa foi publicada no livro “Crime e Território: estudos e experiências em políticas de Segurança Pública”. (Melo; Masullo; Carvalho, 2021)

a dinâmica da violência doméstica no referido município mineiro. Para compreender essa lamentável posição da cidade de Juiz de Fora no ranking do estado, é importante tecer algumas considerações e contextualizações.

Juiz de Fora é uma cidade mineira, localizada na região da Zona da Mata, e o quarto município mais populoso do estado. A sua localização geográfica, no principal eixo econômico do Brasil, lhe permite alta conectividade com cidades maiores, exercendo “forte centralidade sobre os espaços urbanos e rurais de uma ampla região, incluindo municípios de outros estados, como o Rio de Janeiro, melhor desenvolvimento da infraestrutura de acesso e um setor terciário pujante.” (Batella; Mascarenhas; Catão, 2021, p. 30). Ainda segundo os autores (2021, p. 32),

Juiz de Fora é marcada ainda por uma clássica estrutura centro periferia no que diz respeito ao tecido social, sendo a periferia constituída pelos mais baixos indicadores sociais, de infraestrutura e renda. Menezes (2008) detalha esta estrutura destacando a existência de uma divisão social do trabalho que se materializa no espaço urbano de Juiz de Fora em duas porções, Norte e Sul. No eixo Sul está a população mais rica da cidade, com maior acesso aos equipamentos públicos e privados e a valorização imobiliária, com empreendimentos residenciais e implementação de novos negócios relacionados ao setor terciário superior, como hospitais, faculdades, empresas de pesquisa, além de uma diversidade de lojas. Já no eixo Norte, está a maioria da classe trabalhadora, carente de infraestruturas e morando nas ocupações, programas de habitação e bairros populares, convivendo diariamente com diversas atividades industriais.

Esse tecido social tem implicações práticas. De acordo com a pesquisa do professor da UFJF, existem três principais concentrações espaciais dos crimes contra mulheres em Juiz de Fora. A primeira, na porção sul, apresenta como destaques os bairros Ipiranga e Santa Luzia, sendo o primeiro aquele que concentrou as maiores ocorrências de todo o município nos períodos analisados. A segunda, próxima ao centro, apresenta o bairro Linhares com a maior concentração de ocorrências. Por último, a terceira concentração, localizada na região norte do município, formada principalmente pelos bairros Santa Cruz, Benfica e Milho Branco. Desta feita, o que chama atenção é que, salvo a última concentração espacial, as outras duas se destacam pela proximidade com a área central.

Insta salientar que os bairros destacados nas concentrações apontadas são grandemente marcados por indicadores sociais mais baixos e condições de

infraestrutura mais precárias, o que põe em evidência a relação entre violência doméstica e fragilidade das condições sociais. Contudo, é preciso ter cuidado para não se incorrer no equívoco de associar violência doméstica simplesmente às condições socioeconômicas mais precárias, pois, como se sabe, este tipo de crime atinge mulheres de todas as classes sociais, pois está atrelado a uma ideia fortemente estruturante da sociedade brasileira: a ideia de domínio e de poder dos homens sobre as mulheres.

Um exemplo claro disso, trazido na pesquisa, é o do bairro São Mateus, local de residência de uma população classe média e que apresenta uma importante gama de serviços e uma notória movimentação noturna e vida boêmia, pelo número elevado de bares e restaurantes. Segundo o autor,

nos primeiros semestres de 2018 e 2019, esse bairro apresentou um número de registros expressivo, configurando entre um dos dez bairros com maiores ocorrências. No ano de 2020, sob efeito das restrições inerentes às medidas sanitárias, incluindo aí o fechamento dos comércios, os registros caíram 45% em relação ao ano anterior. O caso do bairro São Mateus é representativo do quanto é um equívoco o tabu que associa a violência doméstica meramente às precárias condições socioeconômicas. (Batella; Mascarenhas; Catão, 2021, p. 39)

O período de maior isolamento social durante a Pandemia do Covid-19 acabou por aumentar a vulnerabilidade das vítimas de violência doméstica, tendo em vista que o isolamento domiciliar, muitas vezes, forçava mulheres a conviver mais tempo com seus próprios agressores. Não obstante a queda dos registros de boletins de ocorrência nos primeiros meses de isolamento social, em razão da impossibilidade de deslocamento, ocorreu um aumento dos chamados para a Polícia Militar nos casos de violência doméstica, através do número 190 e também para o serviço “Ligue 180” – Central de Atendimento à Mulher em situação de Violência. (Batella; Mascarenhas; Catão, 2021, p. 33).

Além disso, apesar do declínio nos registros oficiais dos casos de violência doméstica, o que deve ser visto com cautela, em razão da já mencionada dificuldade de se realizar denúncias presenciais durante a quarentena, observou-se um incremento dos casos de feminicídio no período analisado. Na verdade, essa estatística pode ser ainda maior, pois foram extraídos dos Boletins de Ocorrência da Polícia Civil apenas os casos imediatamente registrados como feminicídio.

(Batella; Mascarenhas; Catão; 2021, p. 34). “No caso de Juiz de Fora, o fechamento da Casa da Mulher entre março e junho de 2020, em função da pandemia, dificultou ainda mais o registro das ocorrências.” (Batella; Mascarenhas; Catão; 2021, p. 40)

Em relação ao grau de instrução das vítimas de violência doméstica no município, os dados coletados demonstram que houve redução dos índices em todas as classes durante o primeiro semestre de 2020, exceto entre as mulheres declaradas como analfabetas. (Batella; Mascarenhas; Catão, 2021, p. 37) Quanto ao perfil dos agressores e a relação que estes mantêm com as vítimas, os dados evidenciam aquilo que a literatura já vem apontando: os autores são homens que mantêm ou já mantiveram relações afetivas e de maior proximidade com as mulheres vítimas de violência. (Batella; Mascarenhas; Catão, 2021, p. 38)

De acordo com dados disponibilizados pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Estado de Minas Gerais (Sejusp), o índice de violência doméstica e familiar contra a mulher em Juiz de Fora apresentou uma leve queda: até junho de ano 2022 foram 2.213 casos de violência doméstica contra a mulher, contra 2.262 casos no mesmo período do ano passado. No entanto, ainda segundo dados da Sejusp-MG, apesar dos registros de violência doméstica terem caído em Juiz de Fora, os casos de feminicídios cresceram na cidade no 1º semestre de 2022 em comparação com o mesmo período do ano anterior, como pode-se visualizar no gráfico abaixo:

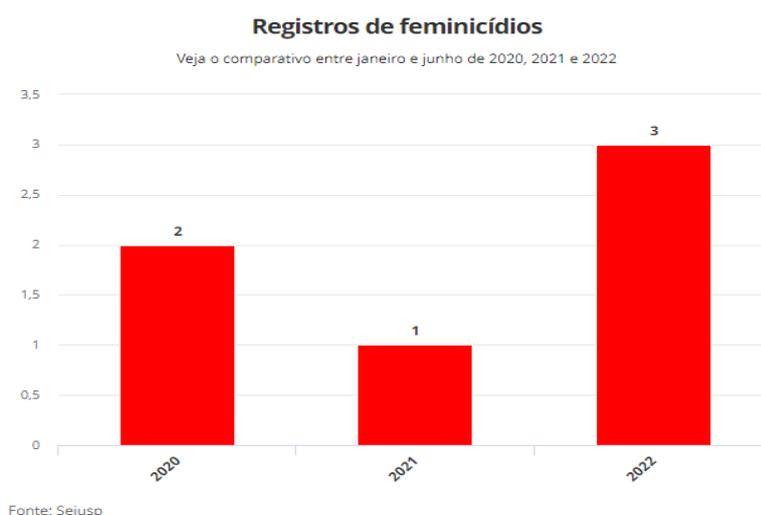


Gráfico 1: Número de feminicídios em Juiz de Fora - comparativo entre janeiro e junho de 2020, 2021 e 2022.

Fonte: Dados disponibilizados pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública do Estado de Minas Gerais (Sejusp)

Conforme o jornal *O Pharol*²⁵, que coletou dados de 4.033 boletins de ocorrência registrados pela Polícia Militar durante o ano de 2021, em Juiz de Fora, a cada dia, 11 mulheres vítimas de violência registram denúncias contra seus agressores amparadas pela Lei Maria da Penha. E entre os acusados de agressão, 73,1% são cônjuges, ex-cônjuges ou namorados das vítimas. Outra notícia digna de atenção é que o maior número de denúncias é feito pelas mulheres mais jovens:

em relação à idade, em Juiz de Fora, 4,8% das vítimas têm menos de 18 anos, o menor percentual. Por outro lado, a faixa etária mais acometida pela violência doméstica está entre os 30 a 39 anos, representando 28,7% das denúncias. Em seguida, aparecem as mulheres de 20 a 29 anos, com 27,2%. *A avaliação das pesquisadoras é de que nessas faixas etárias pode haver uma maior conscientização em relação às vítimas acima dos 40 anos.* (O Pharol, 2022, grifo nosso)

Por fim, é importante ressaltar que a situação de violência contra a mulher foi agravada durante a pandemia de Covid-19, havendo um incremento das estatísticas de violência doméstica em Juiz de Fora, principalmente durante 2020 e 2021, período de maior isolamento social. Contudo, é necessário salientar que mesmo antes da pandemia os índices de violência doméstica na cidade já eram elevados. Nota-se, portanto, que uma questão intrinsecamente atrelada ao fato do isolamento social é a relação entre quarentena e violência doméstica, bem como a maior precarização das condições de vida das mulheres que sofreram violência em comparação às que não sofreram.

Nesse ínterim, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em parceria com o Instituto de Pesquisas Datafolha, lançou em 2021 a 3ª edição do estudo “Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil”, com o objetivo de produzir evidências e prestar informações capazes de orientar a formulação e implementação de ações, públicas e privadas, de enfrentamento à violência contra a mulher. De acordo com a pesquisa, 1 em cada 4 mulheres brasileiras acima de 16 anos afirmam ter sofrido alguma forma de violência durante a pandemia do covid-19. Além disso, 5 em cada 10 brasileiros apontaram ter presenciado algum tipo de

²⁵ O Pharol é um jornal digital, iniciativa da Casa do Jornalista de Juiz de Fora, financiado com recursos próprios dos profissionais envolvidos no projeto. Com sede em Juiz de Fora, sua equipe é constituída por pessoas com diferentes formações e qualificações, incluindo jornalismo, ciências sociais, geografia, literatura, ciência de dados, design e tecnologia.

violência contra a mulher no seu bairro ou comunidade durante o último ano. (FBSP, 2021)

Ainda segundo o referido estudo, apenas cerca de 12% dos casos foram noticiados às delegacias da mulher e somente 7% dos casos foram noticiados às delegacias comuns. Além disso, 32,8% das mulheres que não registraram ocorrência afirmaram ter resolvido sozinhas os conflitos, 16,8% julgaram não ser importante noticiar à polícia, 15,3% não quiseram envolver a polícia e 13,4% tiveram medo de represálias por parte do autor da violência. (FBSP, 2021)

Longe de um diagnóstico final a respeito das causas dos elevados números de violência contra a mulher que Juiz de Fora apresenta, pode-se entrever o seguinte: 1) Juiz de Fora acompanhou a tendência percebida no estado mineiro de incremento nas estatísticas de violência contra a mulher; 2) Juiz de Fora é uma cidade de médio porte que apresentou um forte crescimento econômico e populacional nos últimos anos desacompanhada de políticas sociais integradas, o que levou a um índice geral de violência bastante elevado²⁶; 3) Juiz de Fora possui uma rede de enfrentamento à violência contra a mulher relativamente ampla e sólida, embora ainda muito distante do ideal, gerando um ambiente mais propício à denúncia, o que pode ocasionar um incremento nas estatísticas do município, e à busca de ajuda por parte das mulheres vítimas de violência. Esse último aspecto será destrinchado na sequência.

²⁶ Conforme pesquisa realizada por Ellen Rodrigues, Professora de Direito Penal e Criminologia da UFJF, ocorreu nos últimos anos um significativo crescimento econômico e populacional em Juiz de Fora, amplamente fomentado e incrementado pelas últimas administrações públicas municipais. No entanto, os projetos de urbanização elaborados deram ênfase na questão econômica, baseados em uma política elitista e conservadora, sem priorizar medidas para garantir a melhoria da qualidade de vida da população, o que resultou em um crescimento desordenado e desigual da cidade, e em um aumento dos índices de violência. Na verdade, segundo a autora, “Juiz de Fora não estaria isolada das demais cidades médias brasileiras que passaram por fluxos desordenados de crescimento e adotaram medidas incipientes para a reorganização do espaço urbano.” (Rodrigues, 2015, p. 21) Assim, a “nova” Juiz de Fora carrega consigo antigas contradições, que, no entanto, foram agravadas pela ausência de políticas destinadas à superação das tensões sociais que marcam a cidade.

3.2. Juiz de Fora no combate à violência contra a mulher: a rede de enfrentamento existente na cidade e o Plano Municipal de Políticas para Mulheres

A preocupação com os elevados índices de casos de violência contra a mulher em Juiz de Fora é tema que repercute na cidade, como se pode observar nos jornais, nas mídias e nas conversas/encontros da sociedade civil e das instituições públicas. Mais recentemente, no ano de 2023, esse tópico foi pauta de importantes eventos ocorridos em Juiz de Fora durante o mês de março, dentre eles destaca-se a Audiência Pública sobre o serviço de atendimento às vítimas de violência realizada pela Câmara Municipal e o Fórum “Violência contra a mulher: múltiplos olhares, desafios e perspectivas”, realizado pela Prefeitura Municipal.

No dia 23 de março de 2023 foi realizada Audiência Pública, na Câmara Municipal, de iniciativa da Vereadora Tallia Sobral (PSOL) com o tema: “Serviço de Atendimento às Vítimas de Violência”. Estiveram presentes na audiência representantes da Polícia Civil, do Conselho Municipal de Direitos da Mulher, da OAB-Mulher e da Comissão da Mulher Advogada, da Secretaria Municipal de Direitos Humanos, da Casa da Mulher, do Coletivo Maria Maria, do Grupo Mães pela liberdade, do Fórum 8M, da Federação Nacional dos Jornalistas e do Grupo Astra. Além desses entes haviam sido convocadas outras entidades que desenvolvem trabalhos na área de atendimento a vítimas de violência doméstica: Coletivo Pretxs em Movimento e Movimento Mulheres em Luta. A referida audiência foi transmitida ao vivo pela JFTV Câmara, canal 35.1, e pelo canal da JFTV Câmara no Youtube.²⁷

Durante a audiência, todos os representantes convidados se pronunciaram sobre a necessidade de um serviço de atendimento 24 horas às mulheres vítimas de violência doméstica. O principal intuito da audiência foi debater a questão da violência contra as mulheres em Juiz de Fora, trazer dados, apontar os serviços que já estão sendo prestados e quais as debilidades existentes, ouvir propostas e demandas, e discutir sobre os principais aspectos que precisam avançar, para a formulação de políticas públicas de forma ampliada, habilitada e devidamente integrada.

²⁷ Sobre isso, conferir em: <<https://www.youtube.com/live/pL9Lmid12wc?feature=share>>.

No dia 22 de março, ocorreu o Fórum sobre Violência²⁸, com o tema: “Violência contra a mulher: múltiplos olhares, desafios e perspectivas”, no Teatro Paschoal Carlos Magno, com a participação de diversos segmentos da rede de enfrentamento à violência contra a mulher da cidade. O Fórum, promovido pelas secretarias de Segurança Urbana e Cidadania (Sesuc), Saúde (SS) e Especial de Direitos Humanos (SEDH) em parceria com as forças de segurança e instituições do sistema de justiça criminal, fez parte da programação da Prefeitura de Juiz de Fora para o mês de “Março, Mais Mulher, Mais Democracia”, e buscou apresentar um panorama do atendimento à mulher vítima de violência sob os prismas da saúde, da segurança, da assistência social e dos direitos humanos.

Na parte da manhã, foi realizada uma mesa de debates, colocando em evidência diferentes pontos de vista, sem perder o foco na necessidade de debater e criar propostas para o avanço da questão. Na parte da tarde foram apresentados os resultados de uma pesquisa, realizada pela Universidade Federal de Juiz de Fora, sobre o fluxo da assistência à mulher que procura atendimento contra a violência sofrida. O referido estudo faz parte do projeto “Cultura de Paz e Prevenção das Violências: Tecendo Redes”, mantido em parceria com a Prefeitura. Ao final, foi apresentado um painel com o mapeamento das diversas instituições e os serviços oferecidos à mulher em Juiz de Fora, com a presença de seus respectivos representantes.

Nessa oportunidade, também foram apresentados os resultados do Boletim de Vigilância das Violências (2022) realizado pela Prefeitura de Juiz de Fora, fruto de parceria entre a Secretaria de Saúde, da Subsecretaria de Vigilância em Saúde, da Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania e do Observatório Municipal de Violência e Criminalidade. Os dados apresentados no referido boletim, extraídos em 22/08/2022, têm como fonte o conjunto dos agravos registrados no SINAN – Sistema de Informação de Agravos de Notificação, a partir das Fichas de Notificação Individual de Violência Interpessoal/Autoprovocada. As informações obtidas revelam dimensões do fenômeno da violência interpessoal e identifica casos suspeitos e confirmados de violência contra a mulher na cidade.

²⁸ Sobre isso, conferir em:

<<https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=78973>>.

A esse respeito, vale ressaltar algumas das informações disponibilizadas, pois revelam algumas características da violência na cidade, notadamente daquela que acomete o público feminino. Em consulta ao SINAN/JF foram identificadas, entre 2017 e 2021, 2.299 notificações de violência com pessoas residentes em Juiz de Fora. Destas, 748 foram de pessoas com mais de uma notificação e 789 foram de casos de violência autoprovocada. Sobre o perfil da pessoa atendida, 76% das pessoas atendidas eram do sexo feminino, e em relação ao provável sexo do autor da violência, 61,8% seriam do sexo masculino.

Retirados os casos de violência autoprovocada, passa-se ao número de 1.510 notificações de violência provocada por terceiros. Destas, mais de três quartos, casos que somam 1.159 notificações, apresentam “como vítima da violência uma mulher (incluídas aqui todas as mulheres, a despeito de idade, orientação sexual e identidade de gênero) [...] Essa notificações perfazem 50,4% dos 2.299 casos notificados no período referenciado.” (Boletim de Vigilância das Violências, 2022, p. 3) Contudo, é importante ter em vista que essas informações representam apenas um fragmento da violência contra as mulheres na cidade de Juiz de Fora, colaborando para a compreensão desse fenômeno, que é amplo e complexo.

A pesquisa aponta que a idade das mulheres atendidas variou de 0 a 101 anos, chamando atenção o número elevado de meninas de até 17 anos: 460 casos, cerca de 40% do total das 1.159 notificações em estudo. Das 1.159 mulheres atendidas, a situação ocorreu mais de uma vez em 339 casos, e 86 pessoas relataram possuir algum tipo de deficiência ou transtorno. Foram identificados 157 bairros de residência das mulheres atendidas, sendo os que apresentaram maior número de registros os bairros Benfica, São Pedro, Santa Cruz e Nova Era. Dessa forma, é possível assegurar que as violências cometidas contra as mulheres não se restringem a um grupo específico, pelo contrário, alcançam diferentes grupos e se faz presente em diversos territórios da cidade.

Dentre os tipos de violência mais citados estão a violência física, sexual e psicológica/moral. Juntos representam mais de 90% das notificações, sendo que a violência física é a de maior incidência, 51,1% dos registros. Outro aspecto importante para a compreensão da violência notificada é a suspeita de uso de álcool no momento da ocorrência da violência. “Os dados indicam que em 318 casos a

pessoa atendida/vítima suspeitava que o provável autor havia feito uso de álcool antes de cometer a violência.” (Boletim de Vigilância das Violências, 2022, p. 5)

Das notificações de mulheres atendidas, 685 delas apresentaram a indicação de violência física, representando 59,1% dos casos, e 580 de violência sexual, em 50,1% das ocorrências. Dentro das notificações de violência sexual (580 registros), 55,5% referem-se a notificações de estupro (322 registros) e 38,1% a notificações de assédio sexual (221 registros). A faixa etária das mulheres vítimas de violência sexual vão desde meninas com menos de um ano de idade até idosas de 76 anos, já a violência física fez vítimas com idade entre 0 e 101 anos. Contudo, apesar desses dois tipos de violência vitimarem mulheres de todas as faixas etárias, existem algumas especificidades: “a violência física tem como suas principais vítimas as mulheres jovens e adultas (18 a 59 anos) ao passo que meninas e adolescentes de até 17 anos configuram a maioria das vítimas de violência sexual.” (Boletim de Vigilância das Violências, 2022, p. 9)

As fichas de notificação indicaram também um acréscimo de casos de violência no interior das residências durante o período analisado, conforme gráfico abaixo, o que evidencia que em Juiz de Fora, assim como em todo o país, a violência contra as mulheres aumentou durante a pandemia. O local no qual a violência ocorreu foi registrado em 93,9% das notificações (1.088 casos), a indicação da “residência” como local das violências apareceu em 63% dos casos, seguida da “via pública” em 20,1% e “outros espaços” em 10,8% das ocorrências. Dentre esses “outros espaços” estão: bar ou similares, comércio, escola, local de prática esportiva, entre outros.

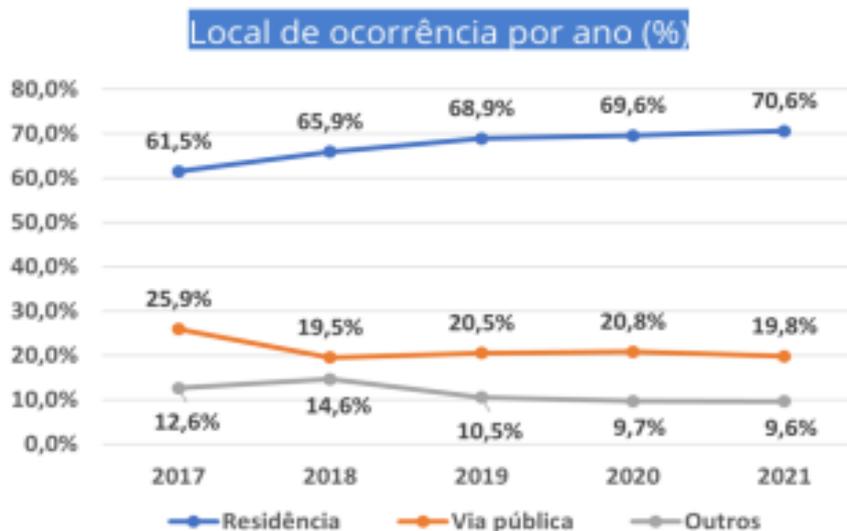


Gráfico 2: Principais locais da violência contra a mulher de acordo com as fichas de notificação individual de violência interpessoal/autoprovocada.

Fonte: Dados disponibilizados no Boletim de Vigilância das Violências (2022), elaborado pela Prefeitura de Juiz de Fora.

Os dados apresentados no Boletim de Vigilância das Violências representam, quase em sua totalidade, casos notificados em unidades de saúde e indicam apenas um recorte do problema. Contudo, as notificações de casos confirmados ou suspeitos de violência contra a mulher podem ser realizados em outras áreas, como: assistência social, educação, conselhos de direito e segurança pública, etc. Além disso, existe ainda o desafio da subnotificação dos casos de violência, o que dificulta um panorama mais completo do quadro. Seja como for, as informações coletadas nesse trabalho são capazes de denunciar o caráter crônico da violência contra as mulheres e apontar alguns dados específicos da cidade de Juiz de Fora, ressaltando a necessidade de uma rede ampla e integrada para o combate à violência.

Os desafios que se desenharam para o enfrentamento à violência contra a mulher são inúmeros e envolvem aspectos de diferentes ordens (moral, ética, ideológica e cultural), demandando uma rede de atendimento multiprofissional eficiente e habilitada para trabalhar a questão da violência em todas as suas dimensões. Em razão da natureza multifatorial do fenômeno da violência de gênero, se faz imprescindível que a rede de enfrentamento seja composta por profissionais

capacitados, dispostos a atuar em rede e de forma articulada, garantindo e promovendo os direitos das mulheres.

Na cidade de Juiz de Fora existem alguns canais e locais de atendimento à mulher vítima de violência, como, por exemplo, a Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica (PPVD), da Polícia Militar de Minas Gerais; a Casa da Mulher; a Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher da Polícia Civil (DEAM); o Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIAM); a Casa Mulher Segura; a Defensoria Pública de Atendimento Especializado da Mulher e a Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Além disso, é importante destacar que em 2021 foi apresentado o projeto de lei nº 93/2021, de autoria da vereadora Tallia Sobral Nunes (PSOL), visando garantir e viabilizar os direitos e diretrizes do Projeto Casa Abrigo, disposto no Decreto Executivo nº 14.260/2020, com a finalidade de atender e acolher mulheres em situação de violência doméstica e seus dependentes.

Em 14 de maio de 2022 foi publicada a Lei nº 14.424, que dispõe sobre os direitos garantidos na Casa Abrigo do Município de Juiz de Fora e dá outras providências. De acordo com a referida lei, o município poderá instituir a Casa Abrigo Municipal, com os objetivos de: I - acolher e orientar as mulheres em situação de violência doméstica; II - ofertar atendimento jurídico, psicológico e assistência social às acolhidas e aos seus dependentes; III - atendimento pedagógico aos dependentes das vítimas. Além disso, a instituição deverá atuar tendo como norte os seguintes princípios: I - garantia de sigilo; II - igualdade e respeito à diversidade; III - autonomia das mulheres; IV - laicidade do Estado; V - universalidade das políticas; VI - justiça social; VII - participação e controle social.

A Casa da Mulher²⁹, é um centro de referência municipal de atendimento humanizado, especializado em casos de mulheres em situação de violência doméstica. Atualmente está vinculada à Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH) da Prefeitura de Juiz de Fora (PJF). Tal órgão municipal foi inaugurado em 2013, durante o mandato de Bruno Siqueira, e desde então já realizou mais de 12 mil atendimentos, que vão desde o acolhimento e suporte psicológico até o

²⁹ Através da lei nº 14.079, de 13 de agosto de 2020, o espaço recebeu a denominação oficial de Casa da Mulher Maria da Conceição Lammoglia Jabour.

suporte jurídico às mulheres violentadas. O centro de referência, baseando-se nas diretrizes da Lei 11.340/06, oferece serviços e proteção às mulheres da cidade vítimas de violência doméstica e familiar, e possui uma equipe exclusivamente composta por mulheres.

Com sede própria, a Casa da Mulher fica situada na Avenida Garibaldi Campinhos, nº 169, no Bairro Vitorino Braga, e funciona de segunda à sexta-feira, em horário comercial, das 8h às 17h, e aos sábados, das 8h às 12h. Desde 2021, com a troca da gestão municipal, a equipe da Casa da Mulher passa por um processo de formação permanente, com encontros mensais, conduzidos pela SEDH. No momento, a entidade conta com a presença de profissionais de diversas áreas, dentre elas: uma coordenadora, quatro assessoras, uma assistente social para atendimento inicial e social, duas psicólogas para atendimento inicial e acompanhamento psicológico, uma secretária/recepcionista; uma ajudante de serviços gerais.

Em cooperação técnica e administrativa com o PROCON, a Casa da Mulher possui em sua sede pontos de atendimento para a prestação de serviços especializados ao consumidor. Além disso, a instituição desenvolve o acompanhamento das mulheres, considerando a sua autonomia e contribuindo na elaboração de estratégias para o rompimento das situações de violência doméstica e familiar, através de ações preventivas e emancipatórias. Coordena também políticas para mulheres, elabora e implementa campanhas educativas e não discriminatórias, contribuindo para eliminar preconceitos, atitudes e padrões de comportamento social que perpetuam a violência contra o gênero.

A Casa da Mulher busca também estabelecer uma articulação com os demais serviços da rede especializada de enfrentamento à violência contra a mulher (fazendo, quando necessário, os devidos encaminhamentos), bem como com as demais secretarias/órgãos municipais e organizações da sociedade civil que atuam na defesa dos direitos das mulheres. O local conta também com um ponto de acolhimento de saúde para mulheres LGBTQTs, além de trabalhar com grupos reflexivos para homens em cumprimento de medida protetiva (trabalho que é realizado em parceria com a UFJF), presta orientação para a confecção de currículos e encaminhamento para o sites de contratação para emprego.

Frequentemente são realizadas palestras, cursos e rodas de conversas; são ministradas aulas para as mulheres atendidas para a realização do Encceja – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos e aulas coletivas de ginástica. Atualmente, o espaço está com duas oficinas em andamento: “Cavaco Delas”, com aulas de cavaquinho e “Entre Passos e Toques”, com atividades de dança afro, teatro e percussão. Importante salientar que de março de 2019 até maio de 2023, foram cadastradas 4.288 mulheres no sistema da Casa da Mulher, de acordo com informações retiradas do portal de notícias da Prefeitura de Juiz de Fora (2023),

no ranking de agressões, a que lidera a lista é a psicológica, com 1.672 atendimentos. A região Leste da cidade é o território que mais recebeu denúncias. As mulheres de 18 a 40 anos são as que mais denunciam, sendo 836 atendimentos, em seguida as de 41 a 60 anos (752). No topo da lista dos agressores, estão os ex-companheiros (as) em primeiro lugar, com 466, seguido pelos maridos, com 267.

No dia 29 de maio de 2023, a Casa da Mulher completou dez anos de atuação na cidade, e entre os dias 29 de maio e 02 de junho foram realizadas diversas atividades em comemoração à essa data. No dia 05 de junho, inclusive, a reunião ordinária do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher ocorreu no auditório da sede da Casa da Mulher, a convite da atual coordenadora da instituição, e também conselheira municipal, Fernanda Cristina de Paula F. Moura. Nessa ocasião houve uma pequena confraternização entre as conselheiras e as integrantes da instituição.

A Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica (PPVD), da Polícia Militar de Minas Gerais, por sua vez, atua na cidade desde 2011. A PPVD é composta por policiais de forma híbrida, contando sempre com a presença de policiais militares mulheres, e atua em duas frentes: no atendimento de denúncias de qualquer crime e/ou contravenção contra a mulher ou qualquer pessoa, diretamente pelo 190; e no monitoramento dos casos em que a vítima de violência doméstica é mulher, por meio de visitas e acompanhamento in loco da situação da vítima. Em novembro de 2022, parte da equipe do projeto “Cultura da Paz e Prevenção das Violências: Tecendo Redes”, participou de uma reunião na Casa da Mulher com integrantes da Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica, com o objetivo de apresentar o projeto e estreitar laços entre o projeto e a instituição.

Juiz de Fora conta também com uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), localizada no segundo andar do Santa Cruz Shopping³⁰, na Rua Jarbas de Lery Santos, no Centro da cidade. Trata-se de uma unidade especializada da Polícia Civil para atendimento às mulheres em situação de violência, realizando ações de prevenção, proteção e investigação dos crimes de violência contra a mulher, especialmente aqueles ocorridos no ambiente doméstico³¹. A DEAM conta com a expedição de medidas protetivas de urgência no prazo máximo de 48 horas, no local é também prestado serviço de escuta especializada de crianças e de adolescentes vítimas ou testemunhas de violência, conforme previsto na Lei Federal nº 13.431, de 2017.

Em 28 de março de 2023, durante evento realizado na Casa da Mulher, a Delegacia de Atendimento à Mulher de Juiz de Fora, lançou o projeto “Chame a Frida”³². O serviço funciona de segunda a sexta-feira, de 8h30 ao meio-dia e das 14h às 17h. Trata-se de uma atendente virtual que utiliza o aplicativo de mensagens instantâneas do WhatsApp para atender às solicitações de mulheres vítimas de violência, através de mensagens pré-programadas. Através do aplicativo é feito o acolhimento inicial e são repassadas orientações e informações sobre a Lei Maria da Penha, bem como sobre as medidas protetivas de urgência e acionamentos necessários em casos de violência. Através do Chame a Frida é possível realizar denúncias, esclarecer dúvidas e também notificar sobre situações de risco ou flagrante.

Insta salientar que em abril de 2023 foi sancionada a Lei 14.541/23, que determina o funcionamento ininterrupto das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher. A referida lei estipula que as Deams funcionem 24 horas por dia, todos os dias da semana, incluindo feriados. O atendimento deverá ser realizado, de preferência, em sala reservada e por policiais do sexo feminino. Além

³⁰ A DEAM-JF passou a funcionar nesse local em agosto de 2021, antes disso a unidade era sediada no Bairro Vitorino Braga. Não obstante a mudança ter sido comemorada por algumas autoridades da área, por considerarem o local mais acessível, algumas organizações da sociedade civil já se manifestaram em sentido contrário, por considerarem que o local deixa as vítimas muito expostas, vulnerabilizando ainda mais as mulheres agredidas.

³¹ A unidade de Juiz de Fora conta com três delegadas de polícia, três escrivãs e oito investigadores, e realiza atendimentos de segunda a sexta-feira, das 8h30 às 18h30 e durante a noite, fins de semana e feriados as ocorrências são atendidas pela Delegacia de Plantão, no Bairro Santa Terezinha.

³² Esse aplicativo foi criado, originalmente, em 2020, na cidade de Manhuaçu, e obteve resultados positivos na cidade, com redução nos índices de violência.

disso, as delegacias especializadas deverão prestar assistência psicológica e jurídica à mulher vítima de violência, através de convênio com os órgãos do Sistema Único de Assistência Social, com a Defensoria Pública e com os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher ou varas criminais competentes.³³

Também funciona em Juiz de Fora, desde novembro de 2021, o Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIAM), órgão que integra o Centro de Atenção ao Cidadão (CAC). A implementação do projeto objetiva oferecer mais segurança e acolhimento para mulheres vítimas de violências diversas, funcionando dentro do Palácio Barbosa Lima, sede da Câmara Municipal, e busca encorajar e auxiliar as mulheres em possíveis denúncias e buscas por ajuda. Além disso, o espaço conta com a orientação e o encaminhamento de profissionais das áreas jurídica, psicológica e de assistência social voltados para mulheres em vulnerabilidade. O CIAM é coordenado pelo Centro de Atenção ao Cidadão (CAC), e funciona de segunda a quinta-feira, das 8h às 18h, e às sextas das 8h às 17h.

O Centro Integrado de Atendimento à Mulher tornou-se referência no atendimento à população LGBTQIAPN+ que busca o serviço do CAC para suas demandas de documentação e orientação sobre direitos, em especial para o processo de retificação do nome do Registro Civil. De acordo com o site da Câmara Municipal de Juiz de Fora (2022), desde sua criação, o serviço já realizou mais de 50 atendimentos a pessoas que se identificam como parte da comunidade LGBTQIAPN+, prestando um serviço público de grande importância para a cidade.

Em abril de 2022 foi instalada no município a Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, em audiência solene com a participação do presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o desembargador Gilson Soares Lemes. A medida faz parte do Programa de Justiça Eficiente (Projef), que prevê o aprimoramento e qualificação do atendimento à comunidade. Trata-se da terceira vara especializada em violência doméstica e familiar instalada em comarcas do interior de Minas Gerais— as outras já funcionam em Governador Valadares e Uberlândia. A escolha da comarca de Juiz de Fora se deu em razão de sua

³³ A esse respeito é importante ressaltar que a assessoria da Polícia Civil informou em nota pública que iniciou um estudo visando mensurar as adaptações necessárias ao funcionamento de todas as DEAMs de Minas Gerais, pois o regramento federal não previu fonte de custeio para ampliação de todas as despesas. Desse modo, a unidade de Juiz de Fora e das demais cidades não tem previsão para oferecer atendimento integral, sem interrupção.

significativa demanda processual, que acumula feitos relativos à Lei Maria da Penha, contando com um acervo de quase 7 mil processos, com uma média de 304 processos distribuídos mensalmente. (Tribunal de Justiça de Minas Gerais – 2022)

Em 29 de junho de 2022 foi inaugurada na cidade a Casa “Mulher Segura”, localizada à Avenida Rio Branco, nº 967, no Bairro Mariano Procópio, região central de Juiz de Fora. Trata-se de um espaço de acolhimento, proteção e promoção para mulheres vítimas de violência, com capacidade de receber temporariamente mulheres com filhos, atendendo vítimas residentes na cidade e mulheres da região. Além disso, o espaço oferece cursos profissionalizantes, atendimento jurídico e psicológico para as mulheres. De acordo com informações do Conselho Nacional de Justiça (2023), “há uma parceria com uma rede de supermercados da região para que as mulheres sem autonomia financeira sejam incluídas no mercado de trabalho.” A iniciativa é coordenada pela Associação de Defesa da Mulher, da Infância e do Idoso (AdCuidar)³⁴ e é financiada pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG).

Por fim, outra iniciativa de grande importância para a rede de enfrentamento à violência contra a mulher em Juiz de Fora é o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (PMPM) apresentado pelo Conselho Municipal de Direitos da Mulher. O Plano Municipal de Políticas para as Mulheres foi aprovado em 30 de dezembro de 2020, através do Decreto nº 14.260/2020, assinado pelo então prefeito, Antônio Almas. Importante destacar que o referido plano foi elaborado originalmente pelo CMDM-JF em 2014, já tendo sido, inclusive, apresentado na Assembleia Legislativa nesse momento. No entanto, em razão da resistência³⁵ e das muitas modificações propostas por alguns vereadores, o conselho, naquela ocasião, acabou solicitando a retirada do plano da pauta da Câmara.³⁶

Assim, considerando a necessidade de Juiz de Fora de contar com um plano que possa dar diretrizes às suas políticas públicas para mulheres, o Conselho Municipal de Direitos da Mulher apresentou um “novo” Plano Municipal de

³⁴ A referida associação foi fundada em 2021, por Ione Barbosa, hoje deputada federal, ex-presidente do CMDM-JF (representante da Polícia Civil).

³⁵ Alguns vereadores reivindicavam mudanças no texto, com a retirada de "identidade de gênero" e de "orientação sexual" do plano.

³⁶ Sobre isso conferir: <<https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2015/07/protesto-marca-retirada-de-votacao-do-plano-de-politicas-para-mulheres.html>>.

Políticas para Mulheres para o período de 2021 a 2024. De acordo com o texto da proposta, o PMPM-JF foi elaborado com base nas discussões e deliberações das Conferências Municipais (2015) realizadas sobre o tema, e segue as diretrizes contidas no Plano Nacional de Políticas para Mulheres. Foram realizadas revisões no texto original, buscando adequar e atualizar o plano quanto aos dados estatísticos e à legislação, que sofreram alterações no marco temporal de 2014 a 2019.

Sobre esse aspecto é importante esclarecer que a presente pesquisa não teve como intuito analisar a elaboração do plano em si e nem investigar a fundo como ocorreram as discussões/deliberações para a sua elaboração. Afinal, quando o trabalho de campo foi iniciado, em 2021, a versão final do referido plano já havia sido aprovada pela gestão pública municipal. Assim, o foco principal esteve centrado em apresentar as principais características do plano, suas linhas de ação e propostas, explorando e investigando a forma como o CMDM-JF passou a atuar para fins de sua implementação.

Nesse diapasão, o plano apresentado pelo CMDM apresenta as propostas, consubstanciadas em objetivos gerais e objetivos específicos, bem como em linhas de ação que poderão nortear as metas e as ações a serem desenvolvidas pelo Governo Municipal. O plano foi dividido em nove capítulos, contando cada um deles com algumas propostas de linha de ação, e estruturado em torno de cinco eixos temáticos centrais, quais sejam: 1 - Enfrentamento das várias formas de violência doméstica e social; 2 - Incentivo à autonomia econômica da mulher; 3 - Promoção da saúde da mulher; 4 - Educação não sexista; 5 - Inserção da mulher nos espaços de poder.

Dentre os objetivos gerais do PMPM estão: 1- Assegurar no município a elaboração de políticas que possam atender às demandas e necessidades das mulheres, com vistas a realizar a sua emancipação econômica, social e política; 2- Desenvolver uma educação voltada para a construção de uma sociedade justa, inclusiva e democrática, que busque a igualdade entre mulheres e homens, com respeito às diferentes orientações sexuais, além da igualdade racial e étnica; 3- Assegurar a transversalidade das políticas de igualdade de gênero, em todo o conjunto executor de políticas no município; 4- Assegurar espaços de avaliação, monitoramento e controle social das políticas desenvolvidas; 5- Assegurar

instrumentos e organismos de implementação das políticas de modo a dar efetividade às demandas apresentadas.

Vale ressaltar que o PMPM/JF, em seu capítulo IV, dispõe sobre o “Enfrentamento de todas das formas de violência contra as mulheres”, tendo por objetivo geral enfrentar, combater e reduzir os índices de todas as formas de violência contra as mulheres na área urbana e rural. São apresentadas no documento algumas linhas de ação:

A - Ampliação e fortalecimento da rede de serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência; **B** - Criação e manutenção da Casa Abrigo e de Centros Especializados em atendimento à Mulher em situação de violência; **C** - Implementação de articulações para assegurar a criação dos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra mulheres; **D** - Participação nos programas federais e estaduais para garantir a integração dos serviços da Rede de Enfrentamento à Violência contra as mulheres; **E** - Promoção de formação continuada de profissionais especializados no atendimento às mulheres em situação de violência por meio da criação de um projeto pedagógico unificado entre as secretarias; **F** - Criação e disponibilização de instrumentos que garantam segurança necessária às mulheres em risco eminente de morte, em virtude de violência; **G** - Criação de instrumentos e ações que visem divulgar a Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180; **H** - Criação do Sistema Municipal de Dados sobre a Violência contra as Mulheres; **I** - Implementação de ações que visem à divulgação e conhecimento da Lei Maria da Penha; **J** - Implementação de ações que visem à desconstrução dos estereótipos e esclareçam a população sobre as práticas que configuram exploração sexual e tráfico de mulheres; **K** - Articulação para assegurar a inserção das mulheres vítimas de violência nos Programas Sociais do município, com destaque para o trabalho formal, geração de renda, economia solidária, capacitação profissional e acesso a equipamentos sociais; **L** - Implementação do funcionamento em horário integral (24 horas) da Delegacia de Mulheres.

Após a aprovação do referido plano municipal, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora instituiu algumas comissões permanentes de trabalho, com o intuito de organizar e apresentar propostas específicas de ações para a administração pública municipal. As proposições estão sendo discutidas periodicamente durante as reuniões do conselho e serão encaminhadas para a prefeitura, por meio de ofício. Nessa toada, torna-se importante investigar se a atuação do referido conselho tem se convertido em políticas públicas efetivas para o público feminino da cidade, especialmente no combate à violência contra a

mulher. Antes disso, porém, buscar-se-á analisar a efetividade das políticas públicas no combate à violência contra a mulher, aprofundando um pouco mais nas nuances próprias desse tema.

3.3. A efetividade das Políticas Públicas e o combate à violência contra a mulher: um panorama geral

As políticas públicas são importantes instrumentos para a efetivação dos direitos de cidadania, e traduzem os programas dos governos para determinadas áreas durante certos períodos. Como visto, os espaços de participação social têm assumido um papel importante na formulação e fiscalização dessas políticas de estado. No entanto, analisar a efetividade das políticas públicas, e em específico aquelas destinadas ao combate à violência contra a mulher, não é das tarefas mais fáceis, considerando as dificuldades de se estabelecer uma relação causal entre participação e redistribuição (Cunha; Almeida; Faria; Ribeiro, 2011), e uma vez que o fenômeno da violência é atravessado por diversas e complexas variáveis.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a violência contra a mulher sempre foi um problema grave na sociedade brasileira, no entanto, mas por muito tempo permaneceu como uma problemática da vida privada. No Brasil, a partir da década de 1960, o tema começou a ter maior visibilidade, tendo em vista que as mortes violentas começaram a substituir, nos ambientes urbanos, as mortes por doenças infecto-parasitárias. (Bigliardi; Antunes; Wanderbroocke, 2016) Durante a década de 1980, o incremento das estatísticas de casos de morte violenta fez com que a questão da violência ganhasse maior projeção, muito embora inexistissem dados estatísticos sobre a violência cometida contra as mulheres.

Somente a partir do período da redemocratização, fruto de pressões de diversos movimentos de mulheres, é que o tema passou a ser compreendido como uma questão que carece de políticas públicas efetivas para o seu enfrentamento. As primeiras políticas de Estado para promoção e proteção das mulheres – que consistiram na criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985), das DEAMs (a partir de 1985) e das Casa-Abrigo (a partir de 1986) – conquistadas pela luta feminista, serviram de base para as outras políticas deste campo. Por fim, a Constituição de 1988 consagrou o dever do Estado de criar mecanismos para coibir

qualquer tipo de violência, seja ela praticada contra homens ou mulheres, adultos ou crianças.

De acordo com Almeida (2017, p. 651),

“as análises empíricas vêm demonstrando dificuldade em atrelar participação social a resultados específicos. [...] os resultados esperados são múltiplos, a depender, em grande medida, do enfoque teórico mobilizado e/ou das inovações surgidas no plano empírico.”

A literatura mais recente tem dispensado maior atenção aos resultados produzidos pela participação popular nas políticas públicas, refletindo sobre a sua qualidade e seus principais efeitos. Esse novo foco demonstra a necessidade de uma maior comunicação entre a literatura da participação e a literatura de políticas públicas.

O maior interesse pela questão da efetividade está atrelado, portanto, a uma crescente associação entre participação e políticas públicas, e também em razão de uma preocupação (tanto no Brasil, quanto no exterior) de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação pública. (Avritzer, 2011) No entanto, ao investigar o problema da efetividade, buscando estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos pelas instituições participativas, o pesquisador precisa estar atento que esta é uma empreitada que envolve elementos valorativos e também elementos políticos. (Lavallo, 2011)

Partindo do pressuposto que a principal finalidade que fundamenta a criação e o funcionamento dos espaços participativos é a de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestado pelo Estado, direta ou indiretamente, compreende-se que é primordial demonstrar os impactos das instituições participativas, pois a avaliação de seu desempenho é elementar para a sua permanência e consolidação, a longo prazo, na democracia brasileira. Nessa toada, buscar-se-á mostrar a relação entre a presença e atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora e a política local, com destaque na questão do enfrentamento à violência contra a mulher na cidade.

Esse tipo de avaliação se mostra relevante para que não se corra o risco de que essas instituições sejam esvaziadas ou mesmo extintas, tal como tentou fazer a

gestão do ex-presidente Jair Bolsonaro³⁷. Assim, é de grande importância apresentar de forma consistente os impactos positivos que os Conselhos de Políticas Públicas e demais Instituições Participativas produzem, seja na melhoria da qualidade de serviços públicos, no bem-estar social e/ou na qualidade da deliberação. Apenas dessa forma é que se pode esperar que estes canais de ligação entre Estado e sociedade civil se consolidem e se apresentem, para a população e governos, como indispensáveis para a formulação de políticas e para a prática democrática.

Dessa forma, a possibilidade de influência dos espaços de participação política se traduz principalmente na capacidade dos cidadãos, especialmente através de suas lideranças comunitárias, se envolverem no processo de formulação de políticas e influírem na forma como as agências do governo alocam seus recursos. A função fiscalizadora também assume papel importante, uma vez que possui a capacidade de assegurar que os recursos públicos e de pessoal sejam efetivamente utilizados no desenho de normativas e de políticas para a área. Por fim, a função de proposição das instituições participativas possibilita aos cidadãos identificar e selecionar os tipos de programas que acreditam ser mais benéficos para as suas comunidades.

O potencial de participação dos conselhos de políticas públicas se manifesta nas suas características inovadoras, isto é, na sua composição plural e paritária, na sua capacidade deliberativa e no seu caráter público e dialógico. Porém, nota-se que a capacidade de introduzir temas e propostas de ação na agenda da administração pública costuma variar de acordo com a área de política pública envolvida, e varia conforme a escala de governo, sendo o nível local o que alcança maior impacto. Em todo caso, os conselhos têm sido considerados como iniciativas reais da democracia brasileira “de valorização dos canais de reflexão coletiva com possibilidade de esclarecimento dos cidadãos, aumento do controle dos políticos e da burocracia do Estado e de aprimoramento da implementação de políticas públicas.” (Cunha; Almeida; Faria; Ribeiro, 2011, p. 304)

³⁷ Como já apontado, os impactos do governo de Jair Bolsonaro para as instituições participativas variou de acordo com a área da política pública envolvida e de acordo com a maior ou menor resiliência institucional desses espaços.

Diante da variedade de atores e dinâmicas envolvidas nessas experiências participativas, alguns aspectos merecem maior atenção. Dentre eles destaca-se: a capacidade de deliberação dessas instituições representativas, o aspecto da representação e/ou sub-representação de determinados grupos, o tipo de comunicação que os representantes têm com suas bases e com a sociedade em geral, e os tipos de diálogos que esses espaços travam com os demais espaços participativos e com o próprio Estado. Todas essas dimensões possuem grande influência sobre a questão da efetividade das políticas públicas, pois, como já apontado, estas são atravessadas por complexos e variados fatores.

Assim, é necessário pensar na dimensão da efetividade decisória e da implementação das políticas, sem perder de vista a existência de uma cadeia extensa e complexa de relações e fatores que podem influenciar e interferir na elaboração e implementação da política. Compreender a heterogeneidade do Estado e sua complexa relação com os atores da sociedade é a chave para analisar a efetividade das políticas públicas, por isso é importante analisar cada área de política pública, cada dinâmica, como os atores estatais enxergam essas práticas sociais de participação política, quais os vínculos dos atores sociais com o sistema político, etc.

Insta salientar que a ampla deliberação interna nas instituições participativas não significa, necessariamente, maior capacidade de influenciar as políticas do estado. O menor ou maior sucesso em termos de deliberação pode ser analisado a partir de alguns princípios que são considerados importantes para a análise dos conselhos. São eles: a existência de debates face a face; a igualdade de condições na apresentação das alegações; inexistência de qualquer tipo de coerção; reciprocidade e interatividade de discurso; publicidade; diversidade de opiniões e discordância entre os participantes; larga informação sobre os assuntos e conclusividade das decisões coletivas. (Cunha; Almeida; Faria; Ribeiro, 2011, p. 304)

Outra dimensão da efetividade a ser considerada é a da representação, uma vez que grande parte das instituições participativas enfrenta entraves quando se trata dos mecanismos de participação popular. Não é incomum encontrar aparatos institucionais de difícil acesso, o que, ordinariamente, acaba por restringir o tipo de

público que se integra nesses espaços. Outra preocupação que se insere no debate diz respeito aos métodos de escolha e critérios de seleção dos representantes nas instituições participativas. Nessa toada, o critério de accountability e da responsividade ganha espaço, demandando explicações que justifiquem o modo que atuam os representantes e porque atuam de determinada forma.

Além desses aspectos, a efetividade da representação depende da comunicação e integração dos representantes com suas bases e com o público, garantindo uma verdadeira democratização da representação. Nos dias de hoje nota-se uma crescente distância entre grupos organizados e mobilizados e a sociedade em geral, concentrando o debate público em determinados grupos. Os problemas de articulação entre os mecanismos existentes e os órgãos do Estado variam de acordo com as áreas de políticas públicas, com os níveis de governo e com as outras arenas e atores da participação, que são altamente heterogêneos.

As organizações civis são tão plurais e distintas quanto os diferentes vínculos que possuem com o Estado e suas burocracias. Dessa maneira, o maior desafio reside em entender como se articulam todos os envolvidos na elaboração de políticas públicas e como o Estado adere aos processos participativos. Tudo isso é fortemente influenciado pela área de política envolvida, pela transversalidade dos temas tratados e pelos tipos de laços que foram construídos entre os atores. Ademais, “a baixa adesão à participação em áreas estratégicas do governo que lidam com o planejamento e o orçamento federal são obstáculos para pensar a articulação com o sistema político.” (Almeida, 2017, p. 660)

Quanto às políticas públicas destinadas ao combate à violência contra a mulher tem-se que, no plano formal, a extensa legislação nacional, além dos tratados e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, representam avanços quanto à institucionalização de direitos. Porém, tais avanços ainda não se traduzem concretamente na vida de muitos cidadãos, “na medida em que se materializam por meio das políticas implementadas pelo Estado num contexto social marcado por contradições de classe, gênero e étnico-raciais.” (Coelho; Bolsoni; Conceição; Verdi, 2014, p. 20) Assim, embora os avanços legislativos sejam relevantes, precisam ser substantivados por meio de ações governamentais. Em face disso torna-se importante traçar um panorama de como a questão da violência contra a

mulher, dentro do campo das políticas estatais, tem se desenhado nos últimos anos e quais os principais desafios existentes.

Até 2002, o eixo principal da política de enfrentamento à violência contra a mulher foi a criação das DEAMS e das Casas-Abrigo, baseadas nas diretrizes de assistência social e segurança pública. Ainda em 2002 a Secretaria de Estado de Direitos da Mulher (SEDIM), vinculada ao Ministério da Justiça, criou o Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher. Em 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) e houve a ampliação da política de enfrentamento à violência contra a mulher. Também foram ampliados os investimentos e criados novos serviços, tais como os Centros de Referência e as Defensorias Públicas da Mulher. (Bigliardi; Antunes; Wanderbroocke, 2016)

Em 2004, com base na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres, incluindo distintos setores do Estado na promoção de garantias de direitos das mulheres. Posteriormente o PNPM foi revisado e reeditado. De acordo com esse plano, a rede de atendimento à mulher em situação de violência é formada por: Centros de Referência; Casas-Abrigo; Delegacias Especializadas (DEAMs); Defensorias da Mulher; Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; Central de Atendimento à Mulher (ligue 180); Ouvidorias; Centros de Referência da Assistência Social (CRAS); Centros de Referência Especializados em Assistência Social (CREAS); Centros de Educação e Reabilitação do Agressor; Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual; Polícia Civil e Militar e Institutos Médico Legal.

Em 2013, integrando a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, foi instituído o Programa Mulher Viver sem Violência, com o objetivo de integrar e ampliar os serviços públicos destinados às mulheres em situação de violência. O referido programa foi elaborado com a intenção de promover a articulação da rede dos serviços do âmbito da saúde, da justiça, da assistência social e da promoção da autonomia financeira para mulheres. No ano de 2015 foram instituídas as primeiras Casas da Mulher Brasileira, que concentram no mesmo espaço serviços especializados para os diversos tipos de violência contra a mulher

e oferecem abrigo temporário de curta duração. Em 2018, através do Decreto nº 9.586, foi instituído o Sistema Nacional de Políticas para Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica.

Outrossim, diversas legislações, como apontado anteriormente, foram promulgadas e somam força à luta contra a violência contra a mulher em nosso país. Apesar de todas as políticas destinadas ao combate da violência contra a mulher, as estatísticas demonstram que o problema está longe de ser resolvido, o que sinaliza que estas políticas, embora importantes, ainda não são efetivas na proteção integral das mulheres. Dados sobre a institucionalização de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil apontam que em grande parte dos municípios brasileiros os serviços previstos nos planos de enfrentamento à violência ainda não tinham sido implantados. (Bigliardi; Antunes; Wanderbroocke, 2016)

O enfrentamento da violência contra a mulher demanda o diálogo e integração de conhecimentos produzidos nas diversas áreas, pois é constituído por múltiplos fatores e possui raízes na construção sócio-histórica e cultural de relações assimétricas de poder entre gêneros. Além do mais, o recorde de gênero deve ser incorporado na elaboração das políticas públicas de saúde, educação, segurança pública e assistência social, e os serviços não devem ser organizados de maneira fragmentada e pontual, sob pena de transformar a busca de ajuda em algo extremamente penoso para as vítimas.

A implementação de políticas públicas amplas e articuladas, capazes de dar conta da complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas extensões, requer que a noção de enfrentamento não se limite à questão do combate à violência, mas também abranja as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres. Consoante a redação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011, p. 25),

o enfrentamento requer a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros), no sentido de propor ações que: desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres;

e garantam um atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência.

Outro aspecto relevante a ser considerado na presente discussão consiste na verificação do diálogo das instituições participativas com os demais espaços deliberativos que tratam da mesma política pública. Os conselhos de políticas públicas, por exemplo, não podem ser considerados isoladamente, tendo em vista que o seu processo decisório é diretamente influenciado, e por vezes dependente, da criação de outras instituições na área de política pública a que se referem. Essa troca entre os diferentes grupos que trabalham na mesma área temática é essencial para a formulação e fortalecimento de políticas públicas, incluindo-se aqui, especialmente, aquelas destinadas ao combate à violência contra a mulher.

De acordo com Wampler (2011, p. 46), “podemos afirmar que os cidadãos e as lideranças comunitárias ocupam papel fundamental no fornecimento de informações aos atores-chave do governo, que então devem tomar decisões políticas considerando os seus respectivos resultados.” Desse modo, deve-se considerar que a influência dos conselhos e das conferências de políticas públicas sobre as decisões políticas, muitas vezes, ocorre de modo indireto. No entanto, é difícil demonstrar se recomendações diferentes das posições políticas dos governos vigentes são efetivamente implementadas e em que grau, e apontar como os conselhos influenciam sistematicamente nos resultados de políticas.

Apresentado esse panorama geral sobre a questão da efetividade observa-se a existência de um conjunto de dimensões que precisam ser levadas em consideração para o aperfeiçoamento da participação:

Primeiro, há uma preocupação com o funcionamento interno dos espaços de participação e deliberação. Apesar das diferenças nos enfoques teóricos, tanto a agenda da participação quanto a da deliberação apontam dificuldades de se estabelecer um processo discursivo e decisório no interior das instituições participativas, que envolva atores ativos e considerados iguais, independentemente do segmento ao qual pertencem – governamental ou não governamental – e com capacidade contestatória e propositiva. [...] Em segundo lugar, destaca-se a efetividade representativa dos espaços e, nesse sentido, a investigação se centra na forma em que os atores acessam estes canais, na pluralidade da sociedade civil e no relacionamento que os representantes estabelecem com os representados, o que, em última instância, também dependerá da efetividade de articulação com a sociedade, outras instituições participativas e o Estado. [...]

Em terceiro lugar, o problema da implementação é visceral e perpassa as distintas dimensões. Ele foi percebido, num primeiro momento, nas pesquisas que se preocupam com o poder decisório interno dos atores e para o qual contribuiu a agenda deliberativa, ao descortinar o que decidem e como decidem. Mas também perpassa o impacto da participação na agenda governamental e nas decisões dos órgãos responsáveis pela política pública. [...] A articulação das instituições participativas com um conjunto de atores, governamentais e da sociedade civil, bem como com outras áreas de políticas e instituições de participação, é um dos sinais de que é preciso avançar numa compreensão macro da política, que dê conta de perceber a participação institucionalizada como um dos distintos repertórios de interação dos movimentos sociais ou como parte de um ciclo mais amplo de políticas públicas. (Almeida, 2017, 669)

Não obstante a constatação da necessidade de aperfeiçoamento da participação política, carecem propostas de renovação e aprofundamento da participação, que fica dependente de disputas políticas e de desenhos governamentais temporários. Não é razoável que alguns governos de apropriem da proposta de participação apenas por esta constituir uma proposta do seu campo político, desacreditando de sua efetividade, e muito menos que outros governos tentem enfraquecer, inviabilizar ou eliminar os espaços de participação pública, direito assegurado constitucionalmente, fruto de muita luta e mobilização.

Na intenção de avançar nos estudos sobre efetividade, avaliando os resultados produzidos pelas instituições participativas em termos de influência nas políticas públicas, é preciso considerar que estão em jogo diversos componentes que podem estar diretamente relacionados ao sucesso administrativo, tais como a priorização de investimentos da administração pública local, aspectos demográficos, sociais e culturais, apenas para citar alguns. Dessa maneira, a capacidade administrativa e de implementação por parte dos governos interfere nos resultados deliberativos dos conselhos, pois a efetivação das decisões tomadas nesses espaços depende de fatores de ordem econômica e social, ou seja, da existência de recursos materiais, financeiros e humanos suficientes, quantitativa e qualitativamente. Nesse sentido,

fatores como a densidade demográfica, o tipo de atividade econômica prevalecente, a infraestrutura urbana disponível (por exemplo, a presença de malha rodoviária e ferroviária), a localização geográfica (proximidade ou pertencimento a polos regionais com alto desenvolvimento econômico), dentre outros, interferem na capacidade tributária e, conseqüentemente, na

capacidade administrativa dos municípios. (Cunha; Almeida; Faria; Ribeiro, 2011, p. 312)

Além disso, as características endógenas da representação desempenhada pelos atores da sociedade civil exerce enorme influência: as regras e normas que definem os papéis e funções dos representantes; a estrutura associativa dos grupos participantes e seu envolvimento com a sociedade e a qualificação e autoentendimento dos participantes enquanto representantes da população. Em relação aos conselhos, o tipo de política pública envolvida vem se mostrando uma relevante variável, pois o caráter transversal e intersetorial de alguns temas pode gerar problemas de coordenação e de atribuição de competências, além de estar condicionada aos recursos existentes e ao desenho institucional de funcionamento da política pública.

Com o objetivo de compreender essas variáveis serão utilizadas algumas ferramentas de estudo: análise documental, especialmente através da leitura das atas das reuniões do CMDM-JF e da legislação que rege o referido conselho; observação não-participante das reuniões nos últimos três anos (2021-2023); acompanhamento das atividades organizadas pelo conselho; aplicação de questionários de pesquisa para as conselheiras municipais e para mulheres participantes de organizações da sociedade civil que não integrem o conselho municipal. No entanto, assim como em toda opção metodológica, a utilização das referidas técnicas de pesquisa possuem vantagens e limites, o que vai influenciar nos resultados obtidos.

A partir da análise documental, importante recurso e fonte de dados, será possível investigar os discursos políticos e o processo argumentativo produzidos pelas conselheiras em suas deliberações, capaz de sinalizar os principais conflitos, consensos, propostas e posições políticas desses atores. Ademais, “as atas são documentos oficiais que registram o processo de deliberação, sendo devidamente aprovadas pelos seus participantes, o que indica que eles concordam com o registro e a forma pela qual foi realizado”. (Cunha; Almeida; Faria; Ribeiro, 2011, p. 305) A observação não-participante das reuniões, por sua vez, é capaz de captar de modo mais abrangente o conteúdo das discussões, que muitas vezes podem não estar devidamente documentados nas atas das reuniões.

O exame da deliberação entre as conselheiras e a análise documental envolve a interpretação dos temas das falas e a identificação do segmento que

representam os atores envolvidos, além de buscar identificar se há contestação de ideias ou discordância entre os participantes e se os participantes são capazes de chegar a decisões em conjunto e qual é a importância e abrangência destas. A participação das atividades promovidas pelo CMDM-JF, especialmente aquelas realizadas em outros espaços do conselho que não o das reuniões ordinárias, têm o condão de agregar outros tipos de análises, tais como as interações entre as conselheiras e entre estas e o público da cidade.

Outro aspecto a ser considerado está centrado na análise sobre a dinâmica associativa e as características das associações que se organizam no município, e quais delas efetivamente integram o conselho municipal ora estudado. A presença de uma vida associativa forte, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, pode influir nas estratégias das associações “para influência no processo decisório dos conselhos, tanto no que se refere à pressão para sua composição, quanto no que tange aos recursos necessários para participação, sejam eles políticos, informacionais ou materiais.” (Cunha; Almeida; Faria; Ribeiro, 2011, p. 311)

Ademais, tendo em vista que a sociedade civil é marcada por relações desiguais de poder, por relações não democráticas e por acesso diferenciado a recursos materiais, políticos e culturais, torna-se necessário avaliar a posse de recursos políticos diversos entre os variados segmentos, bem como a capacidade de os conselhos de políticas públicas incorporarem a pluralidade de atores e organizações da sociedade civil presentes na esfera pública. É importante avaliar a capacidade das diferentes organizações e movimentos sociais de integrarem ao conselho, e investigar a forma como estão sendo selecionados os representantes da sociedade civil.

Levando em conta todas as variáveis mencionadas no presente capítulo é que se objetiva avaliar o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da cidade de Juiz de Fora – MG. Os principais aspectos que serão explorados nas etapas seguintes da presente pesquisa serão: análise acerca do funcionamento do CMDM-JF e o perfil das mulheres e organizações participantes; investigação sobre as formas de atuação do conselho perante a sociedade e sua articulação com a Administração Pública; e, por fim, um estudo sobre a atuação do conselho no

enfrentamento à violência contra a mulher, sob o ponto de vista da efetividade das propostas e do dever de fiscalização.

4. Estudo empírico do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora: da participação política feminina ao enfrentamento à violência contra a mulher

O trabalho de campo com o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora foi realizado de 2021 a 2023 e está baseado no uso de algumas técnicas de pesquisa qualitativas. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as Conselheiras Municipais e com mulheres que participam de movimentos e organizações da sociedade civil juizforana que não integram o referido conselho, observação não-participante nas plenárias, acompanhamento e participação das atividades promovidas pelo conselho e análise documental (das atas das reuniões, resoluções e legislações municipais).

O primeiro contato direto com o CMDM-JF ocorreu em março de 2021, por intermédio da Secretária Executiva do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. Naquela ocasião, em razão da pandemia, as reuniões do CMDM-JF estavam ocorrendo de modo virtual, sempre no horário noturno. Em dezembro de 2021 as plenárias voltaram a ser realizadas de modo presencial, no Auditório Cirene Candanda, na Casa dos Conselhos. As reuniões ordinárias, normalmente, ocorrem na primeira segunda-feira de cada mês, no horário das 16:00 horas. Quando necessário são marcadas reuniões extraordinárias ao longo do mês, e elas têm variado entre encontros presenciais e virtuais.

Relevante salientar que durante todo o período de trabalho de campo, seja ela virtual ou presencial, nunca houve nenhum obstáculo ou objeção para a participação das reuniões e demais atividades do conselho. A mesa diretora sempre foi bastante receptiva e concedeu espaço para falas e apresentações, especialmente na fase de aplicação dos questionários de pesquisa, que ocorreu entre novembro de 2022 e agosto de 2023, de forma bastante segmentada, como será demonstrado ao longo do presente capítulo.

Linhas gerais, tem-se que o intuito central da presente pesquisa consiste em investigar se participação política feminina no CMDM-JF tem contribuído de forma efetiva, em termos de políticas públicas, para o enfrentamento à violência contra a mulher. Por meio das técnicas empregadas objetiva-se analisar de modo mais específico: o funcionamento do CMDM-JF; o perfil das mulheres e das instituições

da sociedade civil que o integram; os interesses que representam e as principais pautas defendidas; a percepção dos membros da sociedade civil que não participam do conselho acerca dessa instituição; as formas de atuação do conselho perante a sociedade e sua articulação com a gestão pública municipal; e, por fim, o desempenho do conselho no enfrentamento à violência contra a mulher, sob o ponto de vista da efetividade das propostas e do dever de fiscalização.

4.1. Considerações sobre as reuniões do CMDM-JF e os resultados dos questionários aplicados às conselheiras municipais

Como mencionado, o trabalho de campo realizado junto ao CMDM-JF teve início em abril de 2021, com a participação mensal nas reuniões ordinárias, de forma remota, uma vez que, em razão da pandemia do Covid-19, as plenárias estavam ocorrendo de forma virtual.³⁸ Os encontros presenciais, realizados na Casa dos Conselhos, voltaram a ocorrer em dezembro de 2021, após deliberação das conselheiras, tendo em vista a flexibilização das medidas sanitárias³⁹. Os questionários elaborados para as conselheiras municipais foram aplicados no período entre novembro de 2022 e agosto de 2023. Parte dos questionários foi respondido durante as reuniões ordinárias, outros foram aplicados individualmente em encontros agendados, e alguns foram respondidos via *google forms*. No total, participaram da pesquisa 32 conselheiras municipais, entre titulares e suplentes, representando 21 das 24 instituições que compõem atualmente o conselho.

Desde já, para melhor compreensão de certos aspectos que serão destacados no decorrer do presente capítulo, é salutar realçar algumas especificidades do Conselho ora estudado. De acordo com o Regimento Interno (instituído pelo Decreto nº 14.738/2021), em seu artigo 4º, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora será constituído por 12 representantes de órgãos

³⁸ As reuniões virtuais ocorriam via *Google Meet*, e durante todo o período analisado foi possível perceber que o quórum de participantes se manteve constante e com todas as vagas para representantes titulares preenchidas. Possivelmente o ambiente virtual e o horário das reuniões podem ter facilitado a participação dessas mulheres no CMDM-JF.

³⁹ Consta na ata de fevereiro de 2022 que o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher foi o primeiro Conselho, em Juiz de Fora, a retornar às atividades presenciais após o período de isolamento social. Todas as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias estão disponíveis para consulta pública no site da Prefeitura de Juiz de Fora.

governamentais e 12 representantes não governamentais, todas com suas respectivas suplentes, da seguinte forma:

I - as vagas relativas às representantes governamentais serão preenchidas da seguinte forma:

a) 06 (seis) representantes municipais, oriundas dos seguintes órgãos: 1. Secretaria de Educação (SE); 2. Secretaria de Assistência Social (SAS); 3. Secretaria de Saúde (SS); 4. Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage (FUNALFA); 5. Secretaria de Planejamento Territorial e Participação Popular - SEPPOP; 6. Secretaria de Governo (SG).

b) 03 (três) representantes estaduais;

c) 03 (três) representantes federais.

II - os órgãos relativos às vagas estaduais e federais serão designados pelo Plenário do CMDM em forma de resolução, ou consignado em ata; **III** - as vagas relativas aos representantes não governamentais serão oriundas de entidades da Sociedade Civil. (grifo nosso)

A alternância das entidades não governamentais do CMDM deve ser feita, a cada dois anos, na proporção de 1/3 dos assentos, através de processo eleitoral. Ainda conforme o regimento interno, com antecedência mínima de sessenta dias do término dos mandatos, deve ser publicado edital para convocação das entidades da sociedade civil. A escolha das entidades civis que integrarão o Conselho deve ser realizada pelo voto da maioria das conselheiras (da sociedade civil e de governo) presentes no Plenário na data das eleições. Também nessa ocasião, isto é, quando da publicação do edital para o chamamento das instituições da sociedade civil, deve ser promovida, pela Secretaria Executiva e Administrativa do CMDM, consulta aos órgãos e entidades governamentais com representação no Plenário do Conselho, sobre os nomes a serem indicados para titulares e suplentes para o biênio subsequente.

Feitas essas considerações, passa-se à análise do perfil social, econômico e político das mulheres que integram esse conselho. Através das respostas coletadas no questionário é possível perceber que o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora é formado, predominantemente, por mulheres brancas (75%), com idade acima de 40 anos (71,8%), casadas ou em união estável (63%), com filhos (68,7%) e com elevado grau de instrução (75% possuem nível superior). Pode-se considerar que o referido conselho é formado por um público mais velho, o que pode ser explicado, em parte, pelos tipos de instituições da sociedade civil

que compõem o conselho, muitas delas organizações sociais de cunho mais tradicional e filantrópico.

Esses dados corroboram com o que a literatura já vem indicando sobre o perfil dos conselheiros, isto é, trata-se de

uma representação extremamente homogênea, composta por pessoas com escolaridade, renda e engajamento político-partidário bem acima da média nacional. Tal fato esvazia o caráter democrático dos conselhos, ao ponto que a visualização de um perfil elitizado de conselheiros acaba não refletindo os diversos segmentos existentes na sociedade e, em consequência, clarificando que uma única classe social é incapaz de atender aos anseios sociais de um país multifacetado e multicultural como o Brasil. (Alves; Souza, 2018, p. 119)

Nessa toada, a deficiência de pluralidade na composição dos conselhos afeta diretamente na diversidade de perspectivas representadas nos debates e nas decisões dessas instituições. Essa situação acaba por comprometer uma das funções primordiais dos conselhos de políticas públicas, qual seja, a de apresentar, representar e decidir sobre demandas de segmentos sociais, temas e interesses que ordinariamente são mal ou sub-representados nos espaços tradicionais da representação política. (Cruxên; Alencar; Lima; Uriella, 2013, p. 17)

Quanto ao nível de escolaridade, conforme gráfico abaixo, é relevante destacar que a pesquisa apontou um perfil altamente escolarizado das conselheiras em comparação à população brasileira. Das conselheiras municipais entrevistadas cerca de 46,8% declararam possuir pós-graduação completa. Essa estatística é similar à encontrada no relatório de pesquisa desenvolvido pelo IPEA no estudo do perfil e atuação dos conselheiros nacionais: “nos conselhos nacionais pesquisados, 82% dos conselheiros concluíram pelo menos o superior completo e, destes, cerca de 55% possuem pós-graduação”. (Cruxên; Alencar; Lima; Uriella, 2013, p. 21)

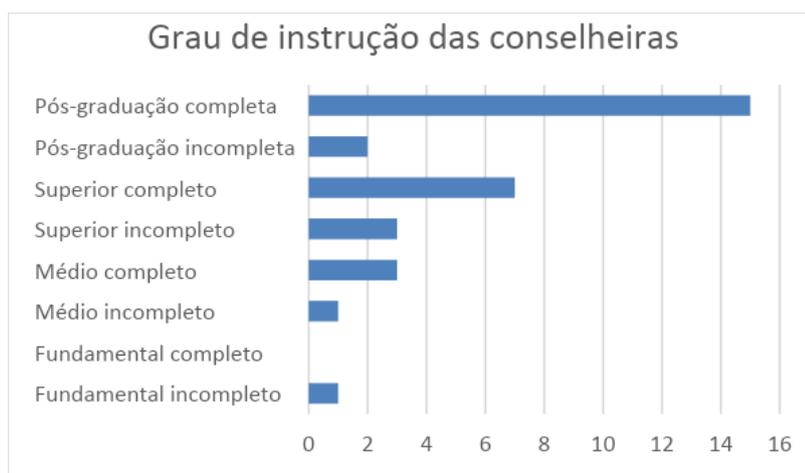


Gráfico 3: Perfil das Conselheiras Municipais quanto ao grau de formação escolar.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos resultados do trabalho de campo realizado junto ao CMDM entre 2021-2023.

Em relação à renda familiar, entre as conselheiras municipais, cerca de 28% recebem acima de R\$10.000,00. Essa estatística aponta uma diferença significativa entre a renda das conselheiras municipais em relação à renda média familiar per capita no Brasil, que, segundo o IBGE (2022), é de R\$1.625,00.⁴⁰ Esse dado também é bastante parecido ao apontado no relatório do IPEA acima mencionado: “em relação à renda familiar, de forma geral, entre os conselheiros, cerca de 69% ganham acima de R\$ 4.000,00. Neste grupo, 25% recebem acima de R\$ 12.000,00”. (Cruxên; Alencar; Lima; Uriella, 2013, p. 23)

Sobre a participação sociopolítica, o que chama atenção é que o número de conselheiras que é filiada a algum partido político é relativamente baixo, apenas cerca de 34,3% das entrevistadas. No entanto, a maior parte delas declarou ter grande interesse por política (62,5%) e revelou exercer recentemente outras atividades sociopolíticas, além do voto, tais como a participação em movimentos sociais, abaixo-assinados, passeatas, manifestações de protestos e trabalho gratuito para candidatos. Dentre as conselheiras filiadas a algum partido político, a maior parte pertence ao Partido dos Trabalhadores (54,5%), partido da atual prefeita –

⁴⁰ Esses valores são calculados com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua. Sobre isso conferir em: <

Margarida Salomão (2021/2024), e também há conselheiras filiadas ao Avante, ao PSDB, ao PCdoB e ao Progressistas.⁴¹

Além disso, mais de 85% das conselheiras declararam participar de algum movimento da sociedade civil ou de alguma organização social, como se pode observar no gráfico abaixo. Dentre os principais tipos de movimentos/organizações que participam estão, respectivamente: participação em ONGs, associações contra violência de gênero, outro conselho municipal, movimentos religiosos e associações de classe/sindicatos.

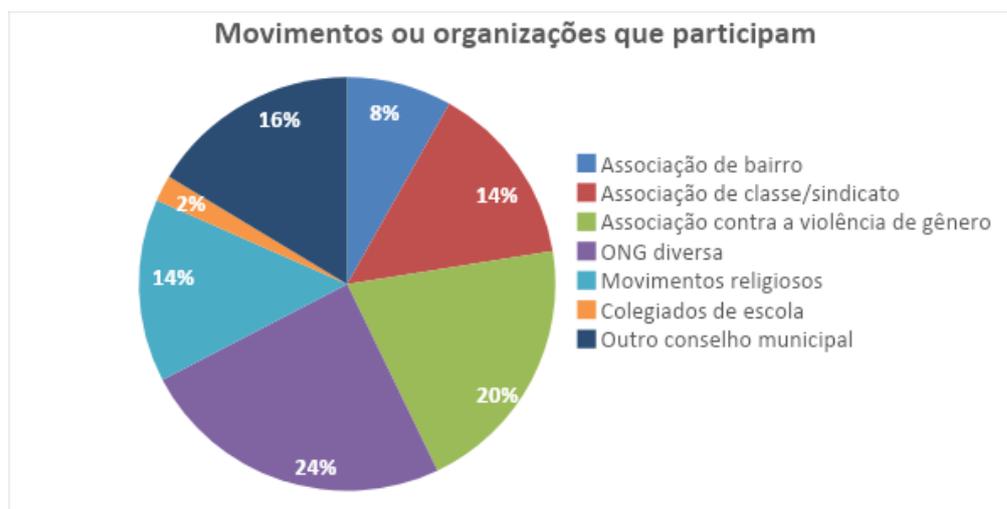


Gráfico 4: Tipos de movimentos ou organizações da sociedade civil que participam as conselheiras municipais

Gráfico elaborado pela autora a partir dos resultados do trabalho de campo realizado junto ao CMDM entre 2021-2023.

Em relação às entidades da sociedade civil que possuem assento no CMDM-JF será feita uma análise apartada sobre o perfil dessas organizações, seu histórico na cidade e suas principais características. De antemão, contudo, é importante ter em vista que “a presença de organizações da sociedade civil na maioria dos municípios tende a ser fraca seja em termos de quantidade e diversidade, seja em termos de qualidade da participação ensejada pelas organizações de matriz filantrópica e caritativa.” (Maciel, 2010, p. 14) Pretende-se averiguar se tais considerações se aplicam a Juiz de Fora, e em qual medida. Buscar-se-á, ainda, compreender qual a visão de outras organizações, especialmente as feministas, que

⁴¹ O maior número de conselheiras municipais filiadas ao PT pode ser reflexo da atual gestão municipal, uma vez que parte das conselheiras filiadas ao Partido dos Trabalhadores é representante do estado, vinculadas à gestão municipal.

não possuem cadeira no Conselho, acerca de seu funcionamento, desempenho e representatividade.

Em relação à forma como se informam sobre política o que se destaca é que a maior parte das conselheiras declarou utilizar os seguintes meios de comunicação: redes sociais/internet, televisão, jornais online e conversa com amigos/colegas⁴². Na seção que tratou sobre a participação no conselho e sobre a avaliação acerca dessa participação são importantes alguns destaques: o número de participantes da pesquisa que são representante da sociedade civil (62,5%) foi quase o dobro do número de participantes representantes do estado (37,5%)⁴³. Além disso, existe um número considerável de conselheiras que estão participando do conselho há mais de um mandato (consecutivos ou não), o que corresponde a 34,4% das entrevistadas. O que chama mais atenção é que dentre as conselheiras que estão no conselho há mais de um mandato, 90% pertencem a organizações da sociedade civil.

Assim, durante o período do trabalho de campo observou-se que existe maior rotatividade das representantes das entidades governamentais do que das representantes da sociedade civil, o que pode estar atrelado, em parte, às constantes mudanças de quadros de pessoal pela gestão municipal.⁴⁴ Nesse sentido também está o relatório do IPEA:

observa-se que o **setor público** parece se renovar com mais frequência, uma vez que a **porcentagem de representantes deste setor** que está no conselho há **menos de três anos** é maior que na sociedade civil. Isto pode ser consequência da troca de

⁴² A larga utilização da internet é uma das características das sociedades contemporâneas. No entanto, é importante destacar que esse tipo de informação não representa, necessariamente, o acesso a informações verossímeis ou com embasamento teórico/científico. Exemplo disso é o *boom* das chamadas *fake news* nas eleições mais recentes, especialmente a partir de 2016 no cenário internacional, e 2018 no Brasil. (Gonçalves Neto; Dacorso, 2019)

⁴³ Sobre esse aspecto é importante ressaltar que dentre as instituições que são representantes governamentais estão a Polícia Civil, a Polícia Militar e a Polícia Federal. Desde o início do trabalho de campo foi possível perceber que existe grande rotatividade das representantes dessas instituições no CMDM-JF e uma participação não muito ativa dessas integrantes. Em muitos momentos essas instituições ficaram sem representantes titulares ou suplentes, em especial a Polícia Federal e a Polícia Civil. No entanto, é importante ressaltar que a mesa diretora anterior à atual (2022-2023) contava com a participação de uma conselheira representante da Polícia Civil (inclusive foi Presidente do Conselho), Delegada Ione Maria Moreira Dias Barbosa, que se afastou das atividades do conselho em razão de sua candidatura ao cargo de Deputada Federal, e desligada definitivamente quando da sua eleição ao cargo que concorria.

⁴⁴ Durante o biênio 2022-2023, por exemplo, houve troca da representante titular da Secretaria de Governo por três vezes.

representantes que acontece a cada mudança de governo. (Cruxên; Alencar; Lima; Uriella, 2013, p. 26, grifo nosso)

Das 24 entidades que integram atualmente o conselho, participaram da presente pesquisa de campo todas as instituições da sociedade civil e nove instituições representantes governamentais (responderam ao questionário pelo menos uma das representantes – a conselheira titular e/ou a conselheira suplente). As entidades que não participaram do questionário foram: Polícia Federal, Polícia Civil e SEDESE – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social. A ausência de participação de parte das representantes policiais pode ser reflexo de certa rigidez e hierarquia dessas corporações no que diz respeito à autonomia de seus membros.⁴⁵ Nessa toada, importante destacar que em mais de uma oportunidade, durante as plenárias, foi realizado o convite para todas as conselheiras participarem do presente estudo. Além disso, também foi feito convite no grupo de WhatsApp do CMDM-JF, e através de mensagens/contatos individuais.

Além disso, quanto aos órgãos estaduais e federais, houve relato, durante as reuniões, sobre a dificuldade de preencher os quadros do conselho, não obstante o intenso trabalho feito pela mesa diretora em oficiar para os mais diversos órgãos e instituições, solicitando a participação de mulheres.⁴⁶ Em dezembro de 2021, por exemplo, o assento institucional de uma Entidade Governamental Federal, que até então era ocupado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, vagou, em razão da aposentadoria de suas representantes. Apesar das tentativas junto à referida instituição para indicação de novas conselheiras, não houve resposta, razão pela qual foi proposto, pelas conselheiras municipais, a sua substituição. Após deliberação decidiu-se pelo convite à Polícia Federal para compor o conselho. Em fevereiro de 2022 foi enviado ofício para tal instituição, para que indicasse os nomes das conselheiras titular e suplente para ocupar suas cadeiras no CMDM.

Em março de 2022 foi indicado um nome, pela Policial Federal, para atuar como representante titular no CMDM, que, no entanto, justificou sua ausência na

⁴⁵ Em determinada ocasião foi possível presenciar o pedido de uma conselheira, representante da polícia militar, para que fosse enviada uma solicitação formal do conselho ao seu comandante, liberando-a para integrar alguma das comissões permanentes de trabalho para o plano municipal de política para mulheres. Na reunião de junho de 2022, a presidente do conselho comunicou que foi enviado ofício ao Comandante da Polícia Militar solicitando a participação da sua representante nas comissões e recebeu resposta autorizando.

⁴⁶ O que pode ser confirmado através dos exemplos ilustrados na sequência.

reunião, pois estava de férias. Essa representante tomou posse em maio de 2022, participou de apenas uma reunião e pediu afastamento, em junho de 2022, por ser pré-candidata a Deputada Federal. Apenas em setembro de 2022 nova representante da Polícia Federal tomou posse, como representante suplente. Em maio de 2023, todavia, foi informado, durante reunião ordinária, o envio de e-mail para a Polícia Federal, pela secretária executiva do CMDM, solicitando que as conselheiras representantes voltassem a participar das plenárias⁴⁷, o que não estava acontecendo.

Relevante destacar também o caso da Polícia Civil. Desde a saída da conselheira titular em março de 2022, o assento da referida instituição ficou sem representantes. Apenas em abril de 2023, mais de um ano depois, é que duas novas representantes da instituição tomaram posse: como representante titular e como representante suplente. Também a Universidade Federal de Juiz de Fora ficou um tempo significativo sem indicar representantes para o conselho. As duas representantes anteriores, que assumiram os assentos da instituição em abril de 2021, logo foram afastadas, ambas em licença maternidade (a primeira em junho de 2021 e a segunda em maio de 2021). Apenas em fevereiro de 2023 ocorreu a posse de uma representante titular, e, em agosto de 2023, de uma representante suplente.

Dentre as conselheiras que participaram da pesquisa, 75% delas declararam que participaram de atividades, tais como conferências, fóruns, cursos e oficinas, na área de atuação do Conselho. Entre as atividades mais citadas estão a participação em cursos, fóruns, conferências municipais e oficinas. Durante o trabalho de campo foi possível observar algumas das atividades realizadas pelo conselho, tais como “rodas de conversa”, passeatas (“apitaços”), campanhas de conscientização, palestras e prestações de serviços (saúde, jurídico, psicológico, etc.), principalmente durante os meses de março (em razão do Dia Internacional da Mulher) e agosto (em razão da Campanha Agosto Lilás)⁴⁸. É importante ainda dar destaque para dois projetos mais prolongados, destinados à população em geral,

⁴⁷ Tal conselheira, que disputou as eleições de 2022, não foi eleita, de modo que não subsistem mais as razões de seu afastamento.

⁴⁸ Agosto Lilás é uma campanha de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, com objetivo de intensificar a divulgação da Lei Maria da Penha, sensibilizar e conscientizar a sociedade sobre o necessário fim da violência contra a mulher, divulgar os serviços especializados da rede de atendimento à mulher em situação de violência e os mecanismos de denúncia existentes.

realizados pelo CMDM-JF nos anos de 2022 e 2023: o Curso de Promotoras Legais Populares e o Curso de Formação de Lideranças.

O Curso de Promotoras Legais Populares, coordenado pelas Conselheiras Sônia Parma, Maria de Lourdes Cavalieri, Maria de Fátima Vilela Gonçalves e pela ex-conselheira municipal, Maria Enilda Teixeira Gonçalves, teve início no dia 26 de novembro de 2021, com uma aula inaugural, dentro da programação dos “21 Dias de Ativismo” e as demais atividades foram retomadas no dia 08 de março. A partir dessa data os encontros passaram a ocorrer semanalmente, nas terças-feiras de manhã, na Casa dos Conselhos. O referido curso de capacitação foi promovido pelo CMDM-JF em parceria com a Secretaria Municipal de Direitos Humanos, e buscou promover treinamento e capacitação de lideranças comunitárias, de profissionais da saúde e da educação, das servidoras da Casa da Mulher e de todas as pessoas comprometidas com a Defesa dos Direitos Humanos das Mulheres, sobre os direitos assegurados às mulheres, oferecendo-lhes instrumentos e conhecimento para acesso à justiça e exercício de sua cidadania.

O Curso de Formação de Lideranças, coordenado pela Comissão de Inserção da Mulher nos Espaços de Poder, e dirigido pela Conselheira Paula Michelle Assumpção, teve início em 13 de março de 2023, com uma aula inaugural, dentro da plenária ordinária do CMDM-JF. Esse projeto contou com o apoio da Secretaria Municipal de Direitos Humanos, do Grupo Mulheres do Brasil, do Comitê de Políticas Públicas e da Universidade Estácio de Sá. O curso contou com oito aulas, com temas variados⁴⁹, ministrado por professores/palestrantes convidados, no período de 14 de agosto a 23 de outubro, com encontros no período da noite, no auditório da Casa dos Conselhos.

Em relação ao funcionamento do Conselho, grande parte das entrevistadas (62%) apontou que as pautas do conselho são definidas pela presidente, o que indicaria uma centralidade da instituição nessa figura. No entanto, acompanhando as reuniões e as deliberações realizadas no grupo de WhatsApp das conselheiras municipais, foi possível perceber que embora haja uma definição prévia das

⁴⁹ Tais como noções sobre Estado, Nação, País e Governo; noções sobre Organização da Administração Pública e Terceiro Setor; noções sobre Sistemas Eleitorais, Sistemas Partidários e Partidos Políticos; contribuições da Psicologia para a liderança; dentre outros.

pautas⁵⁰ a serem tratadas na reunião seguinte, é dada abertura às conselheiras para trazerem assuntos e sugestões. Desse modo, não obstante não existir formalmente uma centralidade e/ou controle da agenda do conselho pela presidente⁵¹, ou mesmo pela mesa diretora, é possível que seja essa a percepção que as demais conselheiras possuem, o que pode influenciar na forma como se portam, ou seja, acatando as orientações da diretoria ou deixando de contestar ou propor ideias.

Insta salientar que mais de 75% das conselheiras afirmaram que raramente, às vezes ou nunca discutem as pautas na instituição que representam e 81% das entrevistadas disseram que raramente, às vezes ou nunca fiscalizam a implementação das propostas apresentadas pelo conselho para a gestão municipal. Esses dados são dignos de especial atenção, uma vez que podem representar uma falta de conhecimento por parte das conselheiras sobre as funções/competências e sobre a importância dos conselhos de políticas públicas para o jogo democrático. Deve-se levar em consideração também que existem fortes óbices, externos ao conselho, que prejudicam a função de fiscalização e controle por parte dessas instituições, tais como o desenho operacional dos conselhos, a infraestrutura, a dotação de recursos financeiros e humanos, o corpo técnico e administrativo qualificado. Nesse sentido,

um componente adicional nas dificuldades existentes para o exercício da função deliberativa e controladora dos Conselhos de Políticas Públicas está relacionado ao seu funcionamento operativo. Esses Conselhos têm uma autonomia legalmente instituída, no entanto, estão vinculados aos órgãos do poder executivo que respondem pela gestão da respectiva política setorial. Esses órgãos são responsáveis em dotar os Conselhos de Políticas Públicas das condições institucionais: infraestrutura, recursos e outros, necessários ao seu funcionamento. Embora os Conselhos deliberem e controle a gestão dos recursos, não são ordenadores de despesas, mesmo que a sua manutenção esteja especificada em rubrica própria na Lei Orçamentária da esfera governamental a ele relacionada. (Maciel, 2010, p. 15)

Dessa maneira, é comum encontrar Conselhos que funcionam de forma precária, com ausência de espaço e equipamentos mínimos, e/ou também de

⁵⁰ As pautas são publicadas previamente nos atos do governo do poder executivo, quando da convocação das plenárias ordinária e extraordinária, no site da Prefeitura de Juiz de Fora.

⁵¹ Insta salientar que, de acordo com o Regimento Interno do CMDM, compete à Presidente presidir o Conselho e orientar as suas ações, participando das discussões nas mesmas condições dos demais membros do conselho. Contudo, nas decisões cabe à Presidente, além do voto comum, o de desempate.

profissionais qualificados. No caso de Juiz de Fora há uma boa estrutura física para o funcionamento dos conselhos. A Casa dos Conselhos⁵² funciona na região central da cidade, localizada à Rua Halfeld, nº 450, 7º andar, e conta com um auditório amplo e espaçoso (auditório Cirene Candanda), onde são realizadas as plenárias. O espaço conta com equipamentos de som e vídeo (data show), e, além disso, com um corpo técnico de servidores composto por: cinco secretários executivos, uma supervisora, uma coordenadora e uma secretária geral. Além disso, conta com uma equipe técnica, com formação variada, composta por três funcionários para fins de análise de documentos, visitas em instituições, etc.

No entanto, o CMDM-JF carece de recursos próprios, o que constitui um obstáculo para o melhor desenvolvimento de suas atividades. Embora a Lei nº 10.094/2001 tenha instituído o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher, este nunca foi regulamentado. Desse modo, todos os recursos que são utilizados para as políticas públicas para as mulheres em Juiz de Fora vêm do Tesouro Municipal. A regulamentação desse fundo possibilitaria o recebimento de doações e de recursos estaduais e federais, mas, para tanto, é necessário que seja providenciado um CNPJ em nome do Conselho e a criação de uma conta bancária. Após a criação da conta, a administração do fundo é feita pelo poder público, por meio da Casa dos Conselhos, cabendo ao CMDM a realização de projetos e a fiscalização da destinação dos recursos.

Outro aspecto que chama atenção é que apenas 13% das conselheiras responderam que o conselho sempre promove atividades também para o público masculino. Esse dado aponta para um aspecto sensível, que diz respeito à necessidade de promoção de atividades de conscientização para o público masculino, como forma de combate à cultura machista e patriarcal da nossa sociedade, o que, sem dúvidas, é um ferramenta essencial para o combate às diversas formas de violação de direitos das mulheres. A esse respeito é importante

⁵² A Casa dos Conselhos atualmente faz parte da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), e é um órgão de governança pública e de gestão democrática e participação popular. O referido órgão é responsável pela estruturação, apoio administrativo e assessoramento técnico dos conselhos municipais, promovendo a coexistência e a troca de experiências entre os oito conselhos executores de políticas públicas da cidade, sendo eles: Conselho Municipal da Juventude; Conselho Municipal de Políticas Integradas sobre Drogas; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Municipal dos Direitos da Mulher; Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, Conselho Municipal para a Promoção da Igualdade Racial e Conselho dos Direitos da população LGBTQI.

ressaltar que existem em Juiz de Fora alguns grupos reflexivos com o público masculino, realizados na Casa de Therta, em parceria com a Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, e na CEAPA - Programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais. Também no espaço da Casa da Mulher ocorre um trabalho com homens autores de violência doméstica, desenvolvido pelo Professor Luiz Gibier da Faculdade de Psicologia da UFJF.

Sobre a capacidade de influenciar nas decisões do Conselho, a maior parte das conselheiras, cerca de 75%, respondeu que acreditam ter média ou muita força e apenas 21,8% consideram existir muitas divergências durante as deliberações. De fato, acompanhando as reuniões e deliberações, foi possível notar poucas discordâncias entre as conselheiras.⁵³ Esses dados podem ser reflexo de uma certa homogeneidade do perfil de mulheres que compõem o conselho (mulheres brancas, com renda superior à média nacional, casadas e acima de 40 anos). No que diz respeito à influência das decisões do Conselho para a gestão municipal, mais de 80% das conselheiras consideram haver alto ou médio impacto e 84,4% acreditam haver alto ou médio compromisso da gestão municipal com as decisões do conselho.

Além disso, 78% das conselheiras participantes consideram que o conselho tem contribuído de forma média ou muito efetiva, através de suas atividades e campanhas, para a diminuição das taxas de violência contra a mulher na cidade. Em relação ao Plano Municipal de Políticas para Mulheres (PMPM), aprovado no final de 2020, através de decreto do então Prefeito Antônio Almas, 65,6% das conselheiras municipais afirmaram conhecê-lo bem e 31,2% conhecê-lo um pouco. No entanto, mesmo aquelas que não o conhecem (3,2%), acham o PMPM importante para Juiz de Fora, isso, pois, 100% das entrevistadas responderam que o consideram muito importante para a cidade.

Todos os dados obtidos e apontados acima foram catalogados e esquematizados em forma de gráficos e tabelas, e podem ser verificados no anexo

⁵³ Durante a eleição da última mesa diretora (biênio 2023-2025) foi possível perceber uma disputa bem acirrada entre as chapas concorrentes, com apresentações mais acaloradas. A chapa vencedora, formada majoritariamente por conselheiras representantes da sociedade civil, ganhou com poucos votos de diferença. Embora o CDMD-JF não seja palco de grande divergências, nota-se que a maior correlação de forças está centrada entre as conselheiras membros do governo x conselheiras representantes da sociedade civil.

nº 3. O compromisso da gestão municipal com as decisões do conselho e com o Plano Municipal de Políticas para Mulheres será analisado de modo apartado, após a análise do perfil das organizações da sociedade civil que integram o CMDM-JF, tendo como pano de fundo a discussão sobre a efetividade das políticas públicas para as mulheres da cidade, em especial aquelas direcionadas ao enfrentamento à violência contra a mulher.

4.2. O perfil das organizações da sociedade civil que integram o CMDM-JF e a visão das organizações não-participantes

As organizações e movimentos da sociedade civil ocupam um lugar de grande importância no cenário da participação política brasileira, constituindo-se como atores-chaves na luta por direitos, no combate às desigualdades e no esforço pela manutenção e fortalecimento da democracia. No entanto, como será sinteticamente demonstrado, grandes foram os percalços enfrentados por essas instituições no decorrer da história brasileira. Além disso, muitos desafios se desenham no panorama atual. Nessa toada, torna-se relevante averiguar como a sociedade civil tem se organizado e atuado no âmbito dos municípios, para, por fim, adentrar na análise acerca do perfil das organizações da sociedade civil que atualmente integram o CMDM-JF e abordar os principais pontos sobre a visão de algumas entidades juízo-foranas, que não integram o conselho, em relação ao referido conselho municipal.

De antemão é importante ressaltar que a sociedade civil é marcada atualmente por um protagonismo inovador (Paiva, 2014) e formada por múltiplos atores, tais como os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil, atuando como um alicerce para a vida em sociedade, fiscalizando as ações do Estado e contribuindo na oferta de serviços básicos. Uma diferença importante entre os movimentos sociais⁵⁴ e as organizações da sociedade civil⁵⁵ reside no grau de

⁵⁴ “Movimento social, entendido não como qualquer mobilização social, mas como ação sustentada que tenha como objetivo concreto a reivindicação de direitos, que se utilize de repertórios escolhidos para a ação concertada, que mobilize uma identidade coletiva para a solidariedade necessária ao grupo, que produza novas significações para os atores no momento mesmo em que atuam, e que traga questões problematizadas no seio da sociedade civil para pautar a esfera pública e pedir o alargamento na fruição dos diversos tipos de direitos, com o reconhecimento das novas demandas.” (Paiva, 2014, p. 144)

⁵⁵ De acordo com o IPEA (2023), as Organizações da Sociedade Civil (OSC) são instituições sem fins lucrativos legalmente constituídas, integrantes do terceiro setor, que objetivam cooperar com o

formalização dessas entidades, o que tem reflexos especialmente na capacidade de angariar recursos públicos e privados, bem como na capacidade e/ou possibilidade de atuação e participação social dentro das estruturas da Administração Pública, como se verá mais adiante.

Vale salientar também que o tema da participação possui uma extensa tradição de estudos e análises nas ciências sociais, e pode ser observado nas práticas cotidianas da sociedade civil e nos discursos e atividades das políticas estatais. De acordo com Maria da Glória Gohn (2019, p. 28), o termo participação, em seu nível teórico-conceitual, apresenta um alto grau de ambiguidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. Ainda segundo a referida autora (2019, p. 35), o cenário e os tipos de abordagens sobre a participação social e política são variados e seguem paradigmas teórico-metodológicos diferentes, o que gera correntes explicativas diferenciadas.

Independente da abordagem adotada, o que se observa é que o tema da participação tem sido fundamental para explicar processos de inclusão social, de combate às injustiças e de empenho pelo reconhecimento de direitos, o que traduz a sua grande relevância no presente estudo. Também não se deve perder de vista que a participação política das mulheres, como apontado no primeiro capítulo, é marcada por exclusões históricas. “A matriz da cidadania e da participação desde sempre deixou de fora as mulheres, especialmente no que tange aos direitos políticos.” (Barbosa, 2019, p. 37) Nesse diapasão, insta salientar que

no Brasil nas últimas três décadas, destacam-se as abordagens feministas e as conquistas dos movimentos das mulheres, dos coletivos de mulheres afrodescendentes e vários avanços nas questões no universo dos homoafetivos. Não obstante estas conquistas, a sociedade brasileira, especialmente os jovens, dá sinais de descrença na política e nos políticos. (Gohn, 2019, p. 60)

A participação política dos cidadãos, seja ela na sociedade civil (em movimentos sociais, protestos, organizações, etc.), ou ainda no plano institucional

Estado no atendimento ao interesse público e coletivo, com o fito de produzir transformações por meio da promoção de direitos sociais e combate à exclusão social, especialmente às pessoas em situação de vulnerabilidade. A obtenção de fundos, sobretudo públicos, é condicionada ao cumprimento de exigências cadastrais, técnicas, jurídicas e contábeis. No entanto, observa-se que as OSC têm dificuldades em manter sua estrutura formal organizada, sendo um desafio adequarem-se às exigências do Marco Regulatório, Lei 13.019/2014.

(como a participação dos cidadãos em Instituições Participativas, tais como nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos Orçamentos Participativos, audiências públicas, etc.), representam a luta por direitos e por melhores condições de vida. No Brasil, notadamente durante as últimas seis décadas, como será brevemente apresentado, houve avanços e também recuos no tema da participação política brasileira. Ainda nos dias atuais diversos desafios, alguns próprios dos novos tempos, se desenham no cenário da participação política cidadã, o que será explorado em pormenor mais adiante.

Nessa direção, observa-se que a década de 1960 é marcada por diferentes momentos: no primeiro momento nota-se uma intensa participação de estudantes, trabalhadores e outros grupos sociais, em greves e manifestações que antecederam o golpe militar de 1964; no segundo momento, após o golpe, alguns setores específicos da sociedade civil, especialmente trabalhadores e estudantes, participaram de lutas de resistência; e, por fim, o terceiro momento, a partir de dezembro de 1968, com a instituição do AI 5, que reprimiu todas as formas de participação social. (Gohn, 2021) No entanto, a partir da segunda metade da década de 1970 inicia-se, no Brasil, um novo ciclo de lutas sociais e de resistência ao regime militar.

Durante esse período emerge uma outra espécie de participação no campo do associativismo civil, que foi a participação popular, em bairros e regiões periféricas das grandes cidades, buscando condições mínimas de sobrevivência no meio urbano. Aliados a outros grupos, de intelectuais e de oposição política ao regime militar, os grupos inseridos nessa nova esfera de participação passaram a lutar pela redemocratização do país. Neste período, novos atores entraram em cena: a) movimentos sociais populares urbanos reivindicatórios de bens e serviços públicos e por terra e moradia – com destaque para movimentos de mulheres em bairros da periferia por creches; b) novos movimentos sociais, em luta pelo reconhecimento de direitos sociais e culturais, como raça, gênero, sexo, qualidade de vida, direitos humanos, etc. (Gohn, 2021)

Nessa toada, “o campo dos novos atores ampliou o leque dos sujeitos históricos em luta, pois não se tratava mais de lutas concentradas nos sindicatos ou nos partidos políticos.” (Gohn, 2019, p. 71) O número de grupos organizados foi

ampliado e diversificado, e resultou na criação de movimentos, associações, instituições e ONGs. O início dos anos de 1980 foram marcados também pela luta por direitos básicos, com foco na questão da igualdade ou recuperação de direitos, por intermédio do fortalecimento da sociedade civil. O grande destaque nesse período foi o crescimento dos movimentos populares urbanos e o avanço na organização no mundo do trabalho, com a criação de centrais sindicais. Passaram a ter ainda mais destaque os movimentos identitários, que já estavam bastante atuantes nesse período. Nesse sentido,

todos esses movimentos fizeram com que cientistas sociais tivessem de se debruçar sobre as novas relações que se estabeleceram entre Estado e sociedade, revitalizando categorias analíticas para sua explicação. Assim, sociedade civil passa a ser uma das categorias privilegiadas para entender as novas organizações de grupos que vêm pautar a esfera pública com questões bastante variadas e que independem do mercado ou do Estado para sua concertação. (Paiva, 2014, p. 139)

O movimento “Diretas Já” e a promulgação da Constituição Federal de 1998 representam o ponto alto de todo esse contexto participativo na sociedade brasileira e de luta pela reconstrução da cidadania. Com a Carta de 1988 novos canais de participação institucionalizada foram inaugurados e as liberdades democráticas, de opinião, de manifestação e de organização, foram consagradas. Ademais, com a saída dos militares do poder, também o papel atribuído à sociedade civil começou a se modificar, não mais aquele de resistência, mas “como instância fundamental para a demanda dos mais variados tipos de direitos, tanto os antigos, reprimidos pelo fechamento político, quanto aqueles referentes às novas identidades que são construídas nas redes de relações sociais do mundo da vida.” (Paiva, 2014, p. 146)

Com a emergência de uma pluralidade de novos atores sociais, a sociedade política, por meio das instituições estatais, passa a ser objeto de cobiça das forças políticas organizadas. “Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas de lutas e conquistas na sociedade política, especialmente nas políticas públicas.” (Gohn, 2019, p. 82) Assim, na década de 1990, em razão do novo cenário estabelecido, a sociedade civil se ampliou, entrelaçando-se com a sociedade política, o que colaborou para um novo modelo de Estado. Conselhos de políticas públicas, fóruns, audiências públicas, orçamentos participativos e outros tipos de articulação entre a sociedade civil e representantes do administração pública foram se consolidando e

gradativamente a participação dos cidadãos nas políticas públicas se tornou em modelo de gestão. Também nesse período outras forças e atores políticos se fortaleceram, tais como movimentos, fóruns, redes de iniciativa civil e grandes campanhas nacionais, produzindo mudanças na agenda pública.

Conforme Gohn (2021, p. 94), a institucionalização pós-1988 pode ser dividida em três momentos distintos: a) o primeiro, durante a década de 1990, marcado por uma trajetória de luta para implementar as conquistas institucionais; b) o segundo, a partir de 2000, caracterizado pela aprofundamento das formas de gestão deliberativas (notadamente durante os governos do PT, no âmbito federal); c) o terceiro, na década de 2010, especialmente após 2013, indicando uma crise no sistema de participação institucionalizada, com o desmonte ou esvaziamento das políticas participativas. Quanto a esse aspecto remete-se o leitor às considerações realizadas anteriormente sobre os ataques à participação social por parte do governo de Jair Bolsonaro, que resultaram em uma alteração significativa no funcionamento dessas instituições participativas.

É importante destacar que a primeira década do novo século trouxe diversas inovações no campo do associativismo civil institucionalizado brasileiro, que, no entanto, não se refletiram em alterações substanciais do perfil neoliberal do estado. Para Gohn (2019, p. 96) havia um descompasso entre os “sonhos e projetos construídos nas etapas anteriores, de lutas pela cidadania e as políticas pragmáticas que foram sendo implementadas”. Apesar disso, deve-se reconhecer que a primeira década do novo século trouxe inovações no campo do associativismo civil institucionalizado brasileiro, não apenas no sentido de construir ou implementar os canais institucionais, mas também de gerenciá-los. Isso, em grande parte, por conta das ferramentas e novidades tecnológicas implementadas. As redes de militância virtual, as consultas e pesquisas realizadas via telefone, celular, questionários ou internet, bem como as diversas campanhas e abaixo-assinados para a defesa de causas pontuais também marcam o novo século.

Além disso, as formas institucionalizadas de participação, via conselhos ou câmaras de representação que atuam junto a órgãos públicos, aumentaram significativamente em número e temas. A criação das Defensorias e Ouvidorias Públicas também facilitaram a ponte entre Poder Público e Sociedade Civil. Desse

modo, a participação e controle social tornaram-se políticas públicas e uma nova arquitetura, após a Carta Magna de 1988, foi desenhada para redirecionar ou pautar distintas formas de tratamento às questões sociais. Um novo tecido social, denso e diversificado, marcado por novas práticas sociais e novos formatos institucionais, foi constituído.

Contudo, embora tencionasse as velhas formas de produzir políticas, esse novo tecido social não foi capaz de superar as amarras de controle por parte dos órgãos estatais, em razão da pouca autonomia por parte dessas organizações. Dessa forma, após o período de expansão, os ambientes de participação político-social encontraram limites fáticos, uma vez que a lógica da democracia representativa prevaleceu, neutralizando parcialmente o potencial transformador da democracia participativa. Além disso, “a institucionalização de experiências de participação em alguns casos caiu na armadilha da burocratização do processo de participação transformando-se em esquema mais corporativo.” (Gohn, 2019, p. 100)

Acrescido a tudo isso, deve-se levar em conta também o ainda recente período de ataques às instituições de participação social por parte do governo de Jair Bolsonaro (2018-2022), tornando-se cristalina a necessidade de avaliar como a participação política dos cidadãos pode ser fortalecida e pensar em formas para que as organizações da sociedade civil possam se remodelar e readequar aos novos tempos. A relevância do assunto se reflete também em termos de representações e participações capazes de dar conta de temas e demandas contemporâneas, tais como tecnociência, reorganização do mundo do trabalho, direitos reprodutivos e manipulação genética, responsabilidade ecológica, novas identidades culturais e sexuais, etc.

Não obstante tais considerações, compreende-se que a consagração da participação política na Constituição Federal de 1988 já é, por si só, uma grande conquista. Os conselhos gestores de políticas públicas, em especial, são instituições participativas com grande potencial transformador, capazes de estreitar o elo entre a sociedade civil e a Administração Pública e formular políticas públicas que se coadunem com as reais necessidades da população. Nesse sentido, a participação política local assume lugar de especial atenção, pois é no âmbito da política

municipal que são enfrentados temas que têm uma maior proximidade com a vida cotidiana das pessoas.

A participação na política municipal deve ser investigada à luz de sua capacidade de desenvolver o sistema político como um todo, uma vez que pode proporcionar maior contribuição na formulação de alternativas mais adequadas à realidade e peculiaridades territoriais, bem como pode servir de incentivo para a participação na política nacional, figurando como verdadeiro instrumento de educação cidadã. A participação na política local, no entanto, não ocorre somente nos espaços formais e tradicionais, mas também nos espaços comunitários, nas associações, nas organizações, nos protestos, etc. Desse modo, avaliar os conselhos municipais de políticas públicas demonstra ser uma ferramenta valiosa, pois une a participação institucionalizada com a participação popular, qual seja, da sociedade civil organizada.

Em nosso país, os municípios são entes federados dotados de autonomia política e administrativa, e são responsáveis pela gestão das políticas públicas. É na esfera dos municípios brasileiros que ocorre o protagonismo do processo de estruturação dos conselhos gestores de políticas públicas, por meio do qual diferentes parcelas organizadas da sociedade civil local se inscrevem como sujeitos ativos e participantes do processo de desenvolvimento das políticas estatais. Em especial, ainda que não somente, das políticas que compõem o padrão de proteção social assegurado pela Constituição de 1988: previdência, saúde e assistência social.

Os conselhos gestores de políticas públicas correspondem a locais institucionalizados e legítimos para a materialização dos preceitos democráticos de participação, e propiciam maior acesso da sociedade civil às estruturas estatais. Nesse sentido, os conselhos tornaram-se “um conjunto de instituições profícuas de análise sobre a cultura política no âmbito dos poderes locais institucionalizados.” (Silva, 2012, p. 9) No âmbito dos conselhos municipais brasileiros é possível verificar pormenor as condições necessárias para o aprofundamento de discussões e para a incorporação de diferentes ideias e perspectivas políticas, econômicas, culturais e sociais, com potencial de fortalecer as instituições democráticas,

rearticular a relação entre Estado e sociedade civil e avançar na consolidação das políticas sociais.

Nessa perspectiva, o poder local institucionalizado, na figura dos municípios brasileiros, assume, a partir da lógica de desenvolvimento das políticas públicas, lugar de espaço de gestão político-administrativo e uma mudança de postura por parte do Poder Público. Essa conjuntura leva a uma maior reflexão sobre a participação da sociedade civil e tem o potencial de representar um lugar de resistência por parte dos sujeitos vinculados às classes subalternas e ordinariamente excluídas da esfera pública. Conforme Silva (2012, p.12),

com efeito, os municípios brasileiros passaram a ser um campo fértil de análise dos limites e possibilidades da democracia no país, bem como uma das esferas centrais para se pensar o desenvolvimento social, uma vez que o poder local institucionalizado se constituiu em um dos protagonistas na gestão das políticas públicas (sociais), a partir de 1988. Com a federalização e o processo de descentralização e municipalização das políticas públicas, mediante a autonomia político-administrativa adquirida pelas municipalidades, os poderes locais institucionalizados tornaram-se capazes não só de experimentar processos políticos já instituídos e vinculados às demais esferas federativas, como também capazes de criar e (re)criar espaços e experiências políticas, através da sua relação com os diferentes sujeitos políticos presentes na sociedade civil local. Assim, as perspectivas ideopolíticas, socioculturais e de desenvolvimento oriundas das sociedades civis locais tornam-se historicamente fundamentais para a formação e desenvolvimento das municipalidades no Brasil. Uma vez incorporadas pela estrutura estatal, possibilitam aos diferentes sujeitos políticos, presentes no poder local institucionalizado, um aprendizado político democrático. A incorporação de seus princípios, valores, interesses e demandas possibilitam uma maior socialização da política e partilha do poder entre as diferentes classes sociais existentes no espaço local, abrindo espaço para a contribuição da contra-hegemonia nos municípios brasileiros e transformando suas bases, na medida em que resiste às determinações hegemônicas, advindas dos interesses das classes dominantes.

Explorar as variadas perspectivas de ideias políticas, culturais e de desenvolvimento presente na sociedade civil, identificando e interpretando os elementos que sustentam a prática participativa no campo dos conselhos municipais de políticas públicas, torna-se indispensável ao desenvolvimento democrático no mundo contemporâneo. Isso, pois, tais instituições são espaços oportunos de luta e de conquista de direitos junto ao Estado. No entanto, os limites e desafios

experienciados por tais espaços no âmbito dos municípios são cada vez mais evidentes, pois apenas a instituição legal desses espaços de participação não é garantia do fortalecimento da democracia nos poderes locais. É preciso ter ciência das principais dificuldades enfrentadas, tais como a efetividade da atuação dos conselhos em relação à gestão municipal, a autonomia e independência dessas instituições, a pluralidade de participação por parte da sociedade civil, etc.

Sobre esse último aspecto, passa-se agora a tecer algumas considerações acerca da composição do CMDM-JF, em relação à parte constituída pela sociedade civil, o que corresponde a 50% dos assentos do conselho. Durante o período do trabalho de campo foi possível acompanhar dois processos eleitorais para as vagas das representantes da sociedade civil. Consoante o artigo 6º da Lei 11.348/2007, a alternância dos membros do conselho deve ser feita na proporção de 1/3 (um terço), a cada dois anos; e, conforme art. 9º do Decreto nº 14.738/2021, com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias do término dos mandatos, o conselho deverá publicar edital para convocação das entidades da sociedade civil interessadas a participar do processo eleitoral visando compor a formação do CMDM para o biênio seguinte.

O primeiro processo eleitoral observado, para a escolha/alternância das representantes da sociedade civil, ocorreu no fim de 2021 (para eleição das representantes do biênio 2021-2023), e o segundo no fim de 2023 (para eleição das representantes do biênio 2023-2025), entre os meses de setembro e dezembro. Em ambas as oportunidades foram instituídas comissões temporárias para o processo eleitoral, responsáveis por elaborar o edital de convocação das instituições da sociedade civil e pelo acompanhamento de todas as etapas do certame, fiscalização, apuração dos votos e homologação dos resultados da eleição, com registro em ata e publicação de resolução.

Os processos eleitorais foram divulgados por meio do site da prefeitura de Juiz de Fora e, para as entidades que já possuíam cadastro, também por e-mail. As inscrições para as entidades da sociedade civil foram abertas no mês de outubro, após publicação do edital de convocação, e as eleições de 2021 e 2023 ocorreram, respectivamente, em novembro e dezembro, em plenária extraordinária, obedecendo ao regimento interno. Em 2021 as eleições ocorreram no dia 24 de novembro, já em 2023 as eleições ocorreram em 04 de dezembro de 2023. Para fins

de cadastramento são exigidas das entidades interessadas os dados referentes à sua capacidade jurídica e da idoneidade de suas representantes. Cumpre salientar que as inscrições para o processo eleitoral de 2023 puderam ser realizadas de forma presencial ou online⁵⁶.

Para se inscrever no processo eleitoral de 2021 foram exigidos: a) CNPJ atualizado da entidade (estatuto da entidade atualizado e ata de fundação da entidade); b) Ata de Posse da diretoria atual; c) Indicação em ofício próprio das representantes, titular e suplente, da Entidade do Processo Eleitoral; d) Comprovante de efetivo trabalho no município⁵⁷; e) Cópia da Identidade e CPF da representante titular e suplente, acompanhada do documento original que será apresentado e conferido no ato da inscrição; f) Cópia de Comprovante do domicílio da representante titular e suplente no município.

Insta salientar que em outubro de 2021 foi realizada uma reunião para fins de conferência das faltas das representantes nos anos de 2020 e 2021. Isso, pois, um dos critérios para habilitar a candidatura das entidades aos quadros do conselho, daquelas instituições que já possuem assento, é a frequência nas reuniões. As ausências às reuniões devem ser justificadas previamente por e-mail, e na ausência da conselheira titular, a conselheira suplente deve estar presente (e caso não possa comparecer, também precisa justificar). Como mencionado, de acordo com o regimento interno do CMDM-JF a cada eleição deve ser feito um rodízio de, pelo menos, 1/3 das entidades representantes no conselho. Assim, devem ser eleitas, obrigatoriamente, quatro novas entidades e podem ser reconduzidas outras oito entidades que já possuem cadeiras no conselho.

No entanto, foi apontado que embora a lei municipal e o regimento interno do conselho determinem a renovação de ao menos 1/3 das entidades da sociedade civil, e permita a recondução dos outros 2/3 das representantes, algumas instituições que faziam parte do biênio 2019-2021 infringiram o dispositivo da lei relativo ao número de faltas permitidas e outras não apresentaram a documentação correta e/ou em tempo hábil para a renovação da candidatura, impedindo a participação no processo de votação. No dia das eleições realizadas em 2021, estiveram presentes,

⁵⁶ No seguinte site: <<https://www.pjf.mg.gov.br/agil/>>

⁵⁷ Como através de fotos, recortes e matérias de jornal, títulos de utilidade, etc.

além dos membros da Comissão do Processo Eleitoral, algumas representantes das entidades civis e governamentais da gestão 2019-2021 e representantes das organizações da sociedade civil candidatas. Estiveram ausentes da reunião as seguintes representantes das entidades civis do biênio 2019-2021: Comitê da Cidadania, União Estadual dos Estudantes (UEE), União da Juventude Socialista (UJS) e União de Negras e Negros pela Igualdade de Juiz de Fora (UNEGRO/JF).

Participaram da eleição de 2021 quatorze instituições da sociedade civil juizforana. Foram elas: 1- Associação de Reciclagem e Artesanato (LIXARTE); 2- Instituto Elo; 3- Sindicato Trabalhadores Ativos, Aposentados e Pensionistas do Serviço público Federal de Minas Gerais (SINDSEP/MG); 4- Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção Juiz de Fora (OAB/JF); 5- União Brasileira de Mulheres (UBM); 6- Lions Clube de Juiz de Fora; 7- Grupo de apoio e tratamento da dor (GATD); 8- Instituto mineiro de estudos e pesquisas de juventude (IMEPJ); 9- União de Moradores Posseiros e Amigos do Bairros (SPM); 10- União Nacional de Agentes de Lideranças Comunitárias e Sociais (UNALCS); 11- Associação de Proteção à Guarda Mirim de Juiz de Fora; 12- Grupo Mulheres do Brasil; 12- Sindicato Único dos Trabalhadores da Saúde de Minas Gerais (SINDI-SAÚDE/MG); 13- Associação de Defesa da Mulher, da Infância, Adolescente e do Idoso (ADCUIDAR); e 14- Casa da Amizade das Senhoras dos Rotarianos/JF.

As organizações que tiveram seus mandatos prorrogados, por unanimidade, foram: Instituto Elo, Lions Clube de Juiz de Fora, Casa da Amizade das Senhoras dos Rotarianos/JF, SINDSEP-MG, OAB/JF e LIXARTE. A votação secreta das novas organizações representantes foi realizada após uma breve apresentação das instituições candidatas, através de cédulas de votação, entregues para todas as conselheiras em exercício à época. As representantes deveriam escolher seis instituições, tendo em vista que, como apontado, algumas instituições não puderam ser reconduzidas nos quadros do conselho, marcando um X no local indicado.

Apurados os votos, foi contabilizado o seguinte: ADCUIDAR (12 votos), SINDI-SAÚDE/MG (12 votos), UNALCS (11 votos), Grupo Mulheres do Brasil (10 votos), IMEPJ (10 votos), GATD (9 votos) e Associação de Proteção à Guarda Mirim de Juiz de Fora (9 votos). Tendo em vista que existiam seis vagas para preencher os quadros do conselho, foi feito o desempate entre as duas últimas

instituições, utilizando-se o critério de antiguidade, conforme disposição do art. 3º, IV, da resolução que rege o processo eleitoral, publicada em 05 de outubro de 2021. Conferida a documentação apurou-se que a Associação de Proteção à Guarda Mirim de Juiz de Fora é a mais antiga e passa a ocupar a última cadeira vaga do CMDM/JF biênio 2021/2023. A entidade GATD teve seu nome inscrito no cadastro de reserva, e foi convidada a participar das reuniões do conselho, “pois ainda que não tenham voto, sempre terão voz no conselho” (trecho da reunião). Também fazem parte do cadastro de reserva as seguintes entidades: União de Moradores e Posseiros do Bairro JK e Rotary Clube de Juiz de Fora.

Já para a inscrição no processo eleitoral de 2023 foram exigidos: a) CNPJ atualizado da entidade; b) Ata de Posse da Diretoria atualizada⁵⁸; c) Estatuto da entidade registrado em Cartório; d) Comprovante de efetivo trabalho no Município; e) Requerimento de Habilitação no Processo Eleitoral do CMDM/JF; f) Cópia da Identidade e CPF da representante titular e suplente; g) Cópia de Comprovante do domicílio da representante titular e suplente no município, ou declaração de próprio punho certificando o endereço; e h) Ofício da entidade contendo assinatura do Representante Legal, claramente identificado com aposição de carimbo ou do nome digitado por extenso, endereçada ao Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora. O edital de convocação de 2023 determinou ainda que os documentos mencionados deveriam ser apresentados por todas as entidades candidatas, inclusive pelas que seriam reconduzidas, sob pena de perderem seus assentos no Conselho.

Em novembro de 2023 foi feita uma reunião para fins de conferência das faltas das representantes governamentais e não governamentais no anos de 2022 e 2023. Algumas instituições que faziam parte dos quadros do conselho durante o biênio 2021-2023 violaram o número máximo de faltas permitidas e outras não apresentaram a documentação correta e/ou no prazo estabelecido para a renovação da candidatura, obstando a participação, como candidatas, no processo eleitoral. Dessa maneira, apenas sete instituições da sociedade civil apresentaram a

⁵⁸ A ata de eleição da entidade, no entanto, não precisa estar registrada. Basta estar em papel timbrado ou contar os dados que identifique a entidade.

documentação exigida⁵⁹ e estavam regulares quanto à frequência, e puderam participar do processo eleitoral.

Estiveram presentes, no dia das eleições realizadas em 2023, além dos membros das Comissão do Processo Eleitoral, a coordenadora da Casa dos Conselhos⁶⁰, representantes das entidades civis e governamentais da gestão 2021-2023 e representantes das organizações da sociedade civil candidatas. Estiveram ausentes da reunião⁶¹ as seguintes representantes das entidades do biênio 2021/2023: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDESE), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Polícia Federal, Polícia Civil, Instituto Elo, Sindicato dos Trabalhadores Ativos, Aposentados e Pensionistas do Serviço Público Federal no Estado de Minas Gerais (SINDSEP-MG), União Nacional de Agentes de Lideranças Comunitárias e Sociais (UNALCS), IMEPJ - Instituto Mineiro de Estudos e Pesquisa de Juventude e Sindicato Único dos Trabalhadores da Saúde de Minas Gerais (SINDI-SAÚDE/MG).

Participaram da eleição de 2023 quinze instituições da sociedade civil juizforana. Foram elas: 1- Associação de Reciclagem e Artesanato (LIXARTE); 2- Ordem dos Advogados do Brasil – Subseção Juiz de Fora (OAB/JF); 3- Lions Clube de Juiz de Fora; 4- Associação de Proteção à Guarda Mirim de Juiz de Fora; 5- Grupo Mulheres do Brasil; 6- Associação de Defesa da Mulher, da Infância, Adolescente e do Idoso (ADCUIDAR); 7- Casa da Amizade das Senhoras dos Rotarianos/JF; 8- Associação Escolas Abertas de Juiz de Fora; 9- Associação Centro de Tecnologia Social de Torreões; 10- Abrigo Santa Helena de Juiz de Fora; 11- Casa da Criança Jacinta e Francisco; 12- Associação Mães pela Liberdade; 13- Rotary Clube Juiz de Fora – Distrito Industrial; 14- Núcleo de Assistência Social Cafarnaum - NASC; e 15- Instituto Casa Cirene Candanda.

As organizações que tiveram seus mandatos prorrogados, por unanimidade, uma vez que correspondiam a menos de 2/3 dos assentos do conselho, foram:

⁵⁹ Algumas entidades faziam parte da formação do conselho por mais de dois mandatos, como a Ordem dos Advogados do Brasil e o Lions Clube de Juiz de Fora, mas estes renovaram suas inscrições com CNPJs diferentes, por possuírem entidades múltiplas, além de seções e subseções no município e estado.

⁶⁰ Que nessa ocasião, inclusive, relatou que o CMDM-JF foi o único conselho municipal sem vacância nos processos eleitorais para representantes da sociedade civil no ano de 2023.

⁶¹ As instituições que não renovaram as documentações para pleitear a recondução de seus mandatos ainda tinham direito à voto no processo eleitoral de 2023, pois o término de suas representações se estende até a posse das novas conselheiras eleitas.

Associação de Reciclagem e Artesanato (Lixarte), Ordem dos Advogados do Brasil, Lions Clube de Juiz de Fora, Associação de Proteção à Guarda Mirim de Juiz, Grupo Mulheres do Brasil, Associação de Defesa da Mulher, da Infância, Adolescente e do Idoso (ADCUIDAR) e Casa da Amizade das Senhoras dos Rotarianos de Juiz de Fora. A votação secreta das novas organizações representantes foi realizada após uma breve apresentação das instituições candidatas, através de cédulas de votação e sem qualquer tipo de identificação, entregues para todas as conselheiras em exercício à época⁶². As representantes deveriam escolher cinco instituições, marcando um X no local indicado.

Apurados os votos, foi contabilizado o seguinte: Rotary Clube Juiz de Fora – 23 votos; Casa da Criança Jacinta e Francisco – 22 votos; Abrigo Santa Helena de Juiz de Fora – 21 votos; Instituto Casa Cirene Candanda – 14 votos; Associação Centro de Tecnologia Social de Torreões – 12 votos; Associação Mães pela Liberdade – 11 votos; Associação Escolas Abertas de Juiz de Fora – 11 votos e Núcleo de Assistência Social Cafarnaum – 6 votos. As cinco primeiras instituições, que foram as mais votadas, passaram a compor os quadros do conselho e as três últimas tiveram seus nomes inscritos no cadastro de reserva do CMDM-JF. Como as organizações Associação Mães pela Liberdade e Associação Escolas Abertas de Juiz de Fora tiveram o mesmo número de votos, foi feito o desempate, utilizando o critério de antiguidade, para fins de classificação no cadastro de reserva. Conferida a documentação apurou-se que a Associação Escolas Abertas de Juiz de Fora é a mais antiga, passando a ocupar o primeiro lugar da lista de reserva do CMDM/JF para o biênio 2023-2025.

A posse das novas representantes e a recondução das antigas conselheiras aconteceu no dia 18 de dezembro de 2023, data em que ocorreu também ocorreu a eleição da mesa diretora, na qual disputaram duas chapas. Nessa ocasião, durante a plenária do CMDM-JF, a coordenadora da Casa dos Conselhos anunciou que em 2024 haverá uma revisão da legislação que rege o Conselho, com o intuito de alinhar e adequar suas normas e diretrizes com os planos estadual e federal de políticas para mulheres.

⁶² Cada instituição tem direito a um (1) voto, que pode ser exercido pela representante titular ou por sua suplente.

Sobre as instituições que participaram e participam do conselho durante o período pesquisado, isto é, entre os anos de 2021 e 2023, e sobre as novas instituições que foram eleitas para o biênio 2023-2025, passa-se a uma breve explanação para melhor contextualizar o leitor:

A LIXARTE é uma associação cultural originária do Bairro Vila Olavo Costa, e está contemplada pela Lei Municipal Murilo Mendes⁶³. Atualmente assiste também jovens dos Bairros Ipiranga e Milho Branco. A proposta do Lixarte é conscientizar a comunidade e tratar o processo de reciclagem sob um viés artístico-cultural. Por meio de oficinas, os jovens trabalham a reutilização de objetos criando peças de artesanatos, poltronas, abajures, dentre outros. Com o apoio da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), a Associação coloca seus objetos à venda na loja Tenda de Minas, no Mercado Municipal de Juiz de Fora (Avenida Getúlio Vargas, 200). A renda apurada é revertida para o projeto (50%) e para os próprios jovens (50%).

O Instituto Elo, associação privada sem fins lucrativos, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), foi fundada por profissionais com formação e experiência na área de desenvolvimento social. Em Juiz de Fora, o instituto desenvolve trabalhos de prevenção à criminalidade, por meio de programas de assistência social, como o Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional (PrEsp) e a Central de Atendimento às Penas e Medidas Alternativas (Ceapa). Também desenvolve o programa Fica Vivo, que leva oficinas de esporte, cultura e lazer a adolescentes e a jovens moradores de áreas com elevado índice de registros de criminalidade violenta. E, por fim, o Mediação de Conflitos, programa que promove meios pacíficos de administração de conflitos nos níveis interpessoal, comunitário e institucional, de forma a minimizar, prevenir e/ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e criminalidade. Os programas Fica Vivo e Mediação de Conflitos são ofertados na região sudeste, no Núcleo Travessia, no Bairro Vila Olavo Costa.

O SINDSEP-MG foi fundado em 26 de abril de 1989, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com o objetivo de criar um

⁶³ A Lei Municipal de Incentivo à Cultura – Lei nº8.525/94, conhecida como Lei Murilo Mendes, foi a primeira lei de incentivo cultural a ser criada no interior do Brasil que, ao aprovar o projeto, destina o recurso necessário à sua realização, possibilitando ao artista executar o seu trabalho.

instrumento de luta contra a exploração trabalhista, a criação do sindicato atua há mais de três décadas por todo estado de Minas Gerais, conquistando direitos e defendendo a classe dos servidores públicos federais. O núcleo regional de Juiz de Fora fica localizado à Avenida Barão do Rio Branco, 2390 - sala 1203 - Ed. Space Center, no Centro da cidade.

A OAB/MG – subseção Juiz de Fora é entidade de representação e regulamentação da advocacia da região da Zona da Mata. A OAB-JF conta com a presença da comissão da mulher advogada, que tem por finalidade promover o respeito à mulher, combatendo as discriminações de qualquer natureza. Incentiva a participação ativa da mulher advogada nas decisões da OAB e demais órgãos de classe, fomentando o ingresso da mulher em cargos de projeção, com remuneração correspondente à sua capacidade de atuação. Além disso, conta também com um Núcleo de Atendimento da OAB Mulher, com funcionamento de segunda a sexta-feira, das 12h às 18h, no Shopping Santa Cruz. Membros da Comissão OAB Mulher e estagiários atendem as vítimas de violência no local, fazendo a verificação de enquadramento na Lei Maria da Penha, e após o atendimento, se a mulher for enquadrada na lei, é confeccionado o REDS (registro de ocorrência policial). Em seguida, a vítima retorna ao núcleo, onde é redigido o requerimento da medida protetiva.

O Lions Clube de Juiz de Fora, por sua vez, é um clube de serviços filiados à Associação Internacional de Lions Clubes (organização com clubes localizados em mais de 200 países e áreas geográficas). Em Juiz de Fora foi fundado em abril de 1959. Desde sua criação o Clube realizou diversas atividades em prol comunidade juizforana e de municípios vizinhos, além de patrocinar várias convenções e reuniões do Conselho de Governadores em Juiz de Fora. Entre as principais obras desempenhadas na cidade estão a Associação dos Cegos de Juiz de Fora, construída com a verba das campanhas realizadas pelo Lions Centro e verbas da Fundação Lions Clube Internacional, e a Escola Municipal Lions Centro.

O IMEPJ é uma associação privada, sem fins lucrativos, fundada em 2014. O IMEPJ tem sede em Juiz de Fora, na Rua Coronel Stênio de Paula Cunha, nº 160, Bairro Benfica. A associação tem por objetivo, individualmente ou em associação a outras entidades, ser um centro de referência aglutinador de informações que

possam fomentar uma visão científica e progressista sobre a juventude, através do estudo e da preservação da memória e registro da participação da juventude no processo histórico. Além disso, atua também nas seguintes áreas: apoio à gestão de organizações de Terceiro Setor, assistência social, comunicação, cultura e artes, defesa de direitos, desenvolvimento comunitário, educação, empreendedorismo/geração de emprego e renda, esporte, formação para o trabalho, meio ambiente e saúde.

A UNALCS é uma associação sem fins lucrativos, de caráter político apartidário, fundada em 12 de abril de 2016 por lideranças comunitárias da cidade de Juiz de Fora. Teve origem após um longo processo de participação popular nas questões políticas e sociais da cidade, quando lideranças decidiram criar um grupo de discussões e debates nas redes sociais, formando uma comunidade virtual chamada “Papo10 Brasil”. O grupo também realizava ações voluntárias para ajudar as famílias mais carentes dos bairros, além da realização de palestras de conscientização em escolas, espaços religiosos e centros comunitários. A associação atua de forma autônoma, político-apartidária e não religiosa, e realiza serviços sociais, dirigidos aos agentes, entre eles, oferecimento de cursos, palestras e capacitação, assessoria jurídica e viabilização em questões sociais e conflitos de interesses em bairros, incentivo e promoção à cultura, com atividades diversas, tais como peças de teatro e cinema, e atividades e programas de esporte, lazer e recreação.

A Associação de Proteção à Guarda Mirim de Juiz de Fora, entidade criada pelo Rotary Club de Juiz de Fora, oferece, desde 1967, o Programa de Aprendizagem Profissional a adolescentes na faixa etária de 14 a 18 anos. Os jovens aprendizes passam por 288 horas de aulas teóricas e também são encaminhados para a vivência prática e realizam atividades nas empresas parceiras, com duração de seis horas diárias. Uma vez por semana, os aprendizes retornam à sala de aula para participar da capacitação concomitante na Guarda Mirim, com cursos administrados pelo SENAC e SEST-SENAT. A Guarda Mirim faz o monitoramento de todo esse processo, orienta os jovens quanto aos seus deveres e direitos, e auxilia o empregador a lidar com os aprendizes, indicando as áreas nas quais eles estão aptos a atuar. Esta supervisão tem como objetivo garantir a

qualidade da inserção do aprendiz na empresa, visando que o processo de aprendizagem esteja dentro da proteção da lei.

O Grupo Mulheres do Brasil, foi criado em 2013 por cerca de 40 mulheres de diferentes segmentos com o intuito de engajar a sociedade civil na conquista de melhorias para o país. É presidido pela empresária Luiza Helena Trajano e tem mais de 98 mil participantes em todo Brasil e no exterior. A organização atua na mobilização da sociedade civil para a transformação e a melhoria das condições de vida da população a partir de uma atitude agregadora. O Grupo Mulheres do Brasil - núcleo Juiz de Fora, é liderado por Raquel de Sousa e dentre as principais atividades realizadas estão mobilizações, visitas técnicas, palestras com temas variados, projetos de gastronomia e artesanato (“Projeto Mão na Massa”), orientações obstétricas para gestantes que fazem pré-natal nas UBS e UPAs (“Projeto Parto Feliz”), dentre outros.

O SIND-SAÚDE/MG nasceu em Belo Horizonte, na década de 80, como resultado das aspirações e lutas de milhares de trabalhadores da saúde e tem como finalidade: organizar, representar e defender política, social e juridicamente os trabalhadores da saúde, além de lutar em defesa de uma saúde pública de qualidade para todos. Representa milhares de trabalhadores do Sistema Estadual de Saúde, composto pela Escola de Saúde Pública (ESP), Fundação Ezequiel Dias (Funed), Fundação de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais (Hemominas), Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig), Secretaria de Estado de Saúde (SES) e servidores da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) e da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Além disso, o Sindicato é organizado em núcleos que representam os trabalhadores da saúde de vários municípios de Minas Gerais, dentre eles, Juiz de Fora. O Sind-Saúde participa de diversos movimentos sociais, está presente em várias regiões de Minas Gerais e é um dos maiores sindicatos de saúde no cenário nacional.

A ADCUIDAR é uma organização não-governamental, fundada em Juiz de Fora no ano de 2021, pela ex-conselheira municipal e atual Deputada Federal Ione Barbosa. A associação trabalha na defesa da mulher, da infância e do idoso, buscando atender pessoas que integram uma parte vulnerável da população de Juiz de Fora e região. São feitos atendimentos nos bairros para solicitação de medidas

protetivas e orientação jurídica, campanhas de arrecadação de alimentos, produtos de higiene pessoal e brinquedos, atendimentos psicológicos gratuitos, dentre outras atividades. A sede da associação é localizada no Bairro Santa Terezinha, na Rua Dr. Geraldo Mostaro, nº 30.

O Rotary Clube é uma rede global de líderes comunitários que realiza diversos tipos de serviços à comunidade, por meio de projetos sustentáveis em áreas variadas. O Rotary Clube Juiz de Fora, organização sem fins lucrativos, foi criado em 27/03/1981, na Gestão do Governador Distrital Lauro Coelho, e tem sede no centro da cidade, na Rua Roberto de Barros, nº 35. Dentre os projetos desenvolvidos pela instituição pode-se citar as campanhas e ações da Fundação Rotária⁶⁴; o projeto de arrecadação anual de livros, com o propósito de doação a entidades e escolas; as oficinas da Campanha de Vacinação; palestras sobre temas diversos, dentre outros.

A Casa da Amizade das Senhoras dos Rotarianos de Juiz de Fora é um dos braços do Rotary Clube de Juiz de Fora, embora sejam instituições diferentes. Durante muitos anos o Rotary Clube foi uma instituição composta apenas por homens (apenas em 1989 é que a presença das mulheres como membros passou a ser permitida). Como não podiam ser rotarianas, mulheres de membros do Rotary Clube fundaram a Casa da Amizade (no Brasil, a instituição surgiu em 1938). Para ser membro da Casa da Amizade não há exigência de qualquer contribuição financeira. Em Juiz de Fora a Casa da Amizade funciona há mais de 65 anos, promovendo diversas atividades de cunho filantrópico. Entre as ações realizadas pela Casa da Amizade estão a confecção de enxovais para mães em estado de vulnerabilidade social (obra do berço), apoio ao Abrigo Santa Helena (instituição de longa permanência para idosos, fundada em 1915), participação e promoção de campanhas, apoio ao Hospital Ascomcer (instituição filantrópica em Juiz de Fora, especializada no tratamento de câncer), dentre outras atividades.

O Comitê de Cidadania, que é braço de ação da Comissão Arquidiocesana Justiça e Paz, foi criado em 2001. O objetivo inicial e permanente do referido comitê é o de acompanhar as sessões da Câmara Municipal e estimular a participação dos

⁶⁴ São realizadas atividades nas seguintes áreas: educação básica e alfabetização; desenvolvimento econômico e comunitário; prevenção e tratamento de doenças (principalmente no combate à poliomielite); saúde materno-infantil; consolidação da paz e prevenção de conflitos; água, saneamento e higiene; meio ambiente.

jovens e da sociedade civil nos trabalhos do Legislativo, buscando sua revalorização. A partir de 2001, um jornal informativo passou a ser apresentado à sociedade expondo as leis aprovadas e uma equipe de educação existente dentro do comitê começou a desenvolver o trabalho de cidadania junto às escolas. O Comitê de Cidadania fiscaliza o processo eleitoral combatendo a corrupção, acompanha o trabalho dos vereadores eleitos com presença constante às reuniões ordinárias da Câmara Municipal, elabora e distribui Jornal Informativo da sua ação e realiza um trabalho educativo de valorização do voto consciente junto aos jovens e à sociedade.

A UEE-MG é um movimento estudantil que representa os universitários do estado de Minas Gerais. Diretamente ligada à União Nacional dos Estudantes, a UEE realiza atividades regionais, de acordo com cada realidade, assim como fortalece a pauta nacional de lutas do movimento estudantil. Realiza congressos a cada dois anos para eleger a nova diretoria e decidir os rumos da sua atuação no estado. Insta salientar que a 46ª edição do Congresso da União Estadual dos Estudantes de Minas Gerais ocorreu em Juiz de Fora, entre os dias 20 e 22 de setembro de 2019, na Universidade Federal de Juiz de Fora.

A UJS é um movimento de jovens, fundado em 1984, ainda durante o regime militar, na cidade de São Paulo. Importa ressaltar que o direito de votar aos 16 anos foi uma vitória da UJS que, em 1988, conseguiu articular apoio político e levar adiante a votação que garantiu a histórica conquista à juventude brasileira. A UJS já esteve presente em diversos atos públicos na cidade de Juiz de Fora, como, por exemplo, em 2019, no ato dos estudantes e dos professores da Universidade Universo, que repudiava a demissão em massa de professores da referida instituição.

A UNEGRO é uma entidade nacional suprapartidária, fundada em 14 de julho de 1988, em Salvador, na Bahia. Atua na luta contra o racismo, sexismo, homofobia, intolerância e racismo religioso, e todas as suas formas correlatas de manifestação, pela luta de classes. A UNEGRO-JF participa atualmente do quadro de representantes da sociedade civil no Conselho Municipal para a Promoção da Igualdade Racial – COMPIR/JF, instituído em 2015.

O Grupo de apoio e tratamento da dor – GATD, é uma organização sem fins lucrativos, constituída em outubro de 2011, que tem por objetivo ajudar portadores

de dor crônica e fibromialgia. O projeto foi idealizado no Hospital João Penido e é presidido por Sílvia Maria Martins da Silva, que é enfermeira. Com acompanhamento médico, tratamento e atividades de ressocialização, o GATD objetiva garantir a melhora das condições de vida daqueles que sofrem dor física constante e lutar pelos direitos dessas pessoas, garantindo a igualdade de acesso a atendimento, tratamento e acompanhamento pelo SUS. O GATD busca fortalecer parcerias na cidade, especialmente na atenção primária, e conta com uma equipe multidisciplinar, com médicos, enfermeiros, psicólogos e fisioterapeutas.

A Associação Centro de Tecnologia Social de Torreões (CTST), fundada no ano de 2013, atua na área de defesa de direitos sociais, desenvolvendo projetos urbanos e rurais, de apicultura, piscicultura, artesanato, agricultura familiar, além da promoção de eventos culturais e de gestão ambiental. O principal objetivo da associação é promover o desenvolvimento de ações sociais como uma ferramenta de libertação, capaz de promover a autonomia das pessoas.

O Abrigo Santa Helena de Juiz de Fora é uma instituição filantrópica de longa permanência para idosos, sem fins lucrativos, fundada em 1915. A instituição, considerada de utilidade pública municipal, estadual e federal, tem o objetivo de abrigar com dignidade pessoas idosas, independente de raça, cor, sexo ou religião, sob regime de internamento. Atualmente abriga 145 idosos, homens e mulheres, em pavilhões que seguem as diretrizes da ANVISA. O abrigo conta com quartos coletivos, sala de TV, refeitórios, espaço para recreação e convivência, capela, postos de enfermagem, secretaria, sala administrativa, de contabilidade e da diretoria, entre outras dependências. O atendimento aos usuários é do tipo asilar compreendendo intervenções de uma Equipe Técnica Interdisciplinar com: assistência nutricional, social, psicológica, fisioterápica, fonoaudiológica, médica-ambulatorial, enfermagem, farmacêutica, educação física e atividades recreativas. Atuam também Cuidadores de Idosos, Técnicos de Enfermagem e Equipe de Apoio (Serviços Gerais, Lavanderia, Cozinha, Motorista, Portaria e Corpo Administrativo).

A Casa da Criança Jacinta e Francisco é um organização não governamental sem fins lucrativos, localizada no Bairro Retiro, que atende crianças e adolescentes em vulnerabilidade social. Trata-se de uma obra da Congregação do Divino Mestre,

fundada em Tucano, no sertão baiano. Atualmente, a Casa da Criança Jacinta e Francisco atende cerca de 50 crianças e adolescentes, ofertando aulas de teclado, violão, xadrez, bordado, capoeira, além do reforço escolar e da educação religiosa. As crianças e os adolescentes que frequentam a instituição fazem dois lanches e almoçam, além de receberem roupas e materiais escolares.

O Instituto Casa Cirene Candanda (ICCAN), organização sem fins lucrativos, fundado em 2022, visa promover projetos, eventos, pesquisas e consultorias nas áreas técnico-científicas, educacionais, culturais, sociais, esportivas, comunitárias e ambientais. A sede da instituição fica localizada na Avenida Rio Branco, 2.288, 16º andar do Edifício Solar do Progresso. O projeto objetiva ser um retrato das lutas de Cirene Candanda, cidadã benemérita juizforana, ativista religiosa, comunitária e que atuava em várias frentes, como saúde, moradia, juventude e, sobretudo, da questão racial.

Após essa breve contextualização sobre as principais características das organizações da sociedade civil que, durante o trabalho de campo, integraram e integram o conselho, é possível traçar algumas considerações. O fato de existir em Juiz de Fora um Conselho Municipal de Direitos da Mulher, que conta já com longo período de existência (mais de vinte anos)⁶⁵, é uma grande conquista para a cidade e certamente trouxe muitos benefícios, de um modo geral, para a população juizforana e para diversas mulheres. Sua composição exclusivamente feminina é algo a ser considerado e celebrado, sendo este um local de participação política feminina institucionalizado no município.

Um aspecto positivo a ser ressaltado é que durante as plenárias foi possível perceber que a presença nas reuniões, pelas representantes da sociedade civil, é frequente. Também foi possível observar que a participação dessas representantes nas variadas comissões de trabalho instituídas e nas atividades desenvolvidas e eventos promovidos pelo conselho é assídua. Também é constante a participação

⁶⁵ De acordo com relato observado em reuniões, o projeto de lei para criação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher em Juiz de Fora foi apresentado no ano 2000, a partir de mobilização realizada por Sônia Regina Parma, na época delegada da Delegacia da Mulher. A criação do referido conselho era condição indispensável para a implementação da Casa Abrigo (serviço de acolhimento institucional para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar com risco de morte, e seus dependentes), o que motivou o esforço de diversas mulheres da cidade para a criação do Conselho.

dessas mulheres em outros eventos e atividades organizadas pela sociedade civil, representando o Conselho quando este recebe tais convites.

No entanto, é importante apontar que, assim como acontece de uma forma geral com os conselhos municipais de políticas públicas, a participação social do CMDM-JF não é um retrato fiel da composição social da cidade. Isso, pois, apesar de certa pluralidade quanto aos tipos de instituições participantes, nota-se a ausência de certos grupos, tais como organizações feministas, LGBTs e da juventude, como é o caso dos coletivos (muitos deles não possuem CNPJ, o que tem impedido de concorrer às cadeiras do CMDM-JF). Inclusive, dentre todas as organizações da sociedade civil participantes apenas uma delas é uma organização feminina de fato. Ademais, como foi possível captar através dos questionários de pesquisa aplicados às conselheiras municipais, o CMDM-JF é composto majoritariamente por mulheres brancas, acima de 40 anos, o que, sem dúvidas, deixa de fora uma parcela considerável da população de mulheres juizforanas.

Tendo em vista o acima exposto foi realizada pesquisa de campo, durante o ano de 2023, com algumas representantes da sociedade civil que não integram o CMDM, através de questionários de pesquisa semiestruturados. Foram aplicados questionários para mulheres que participam de organizações e movimentos da sociedade civil juizforana, especialmente com atuação voltada para a área de defesa de direitos das mulheres e de combate à violência, após convites e contatos via telefone, redes sociais e abordagens pessoais, em alguns eventos que ocorreram na cidade⁶⁶. Todos os dados obtidos foram catalogados e esquematizados em forma de gráficos e tabelas, e podem ser verificados no anexo nº 4.

Participaram da pesquisa doze movimentos e organizações da sociedade civil, sendo eles: a) Coletivo Maria Maria – Mulheres em Movimento; b) Coletivo de Mulheres Olga Benário; c) Fórum 8M – Juiz de Fora; d) Coletivo Frente Preta JF; e) Levante Popular da Juventude – PSOL; f) Coletivo para Todos; g) Mães pela

⁶⁶ A aplicação desses questionários foi tarefa um pouco mais complicada, se comparada à aplicação dos questionários para as conselheiras municipais. Isso, pois muitos contatos sequer foram retornados, e, em alguns casos, convites foram recusados (em razão das entidades estarem inoperantes). Foi feito contato com representantes de mais de 20 instituições da sociedade civil juizforana, que trabalham direta ou indiretamente com o tema da violência contra a mulher, procurando abranger perfis e formatos variados. Buscou-se, entrevistar, por exemplo, representantes de todas as entidades que participaram da Audiência Pública sobre o Serviço de Atendimento às Vítimas de Violência, realizada no dia 23 de março de 2023.

Liberdade; h) Coletivo Negro Resistência Viva; i) Astra JF - Associação de Travestis, Transgêneros e Transsexuais de Juiz de Fora; j) Centro de Tecnologia Social; k) Movimento Negro Unificado (MNU) e l) Movimento Mulheres em Luta.

Através das entrevistas foi possível observar que a faixa etária das mulheres integrantes desses movimentos é mais jovem (75% das entrevistadas declararam ter menos de 40 anos), especialmente se comparada à faixa etária das conselheiras municipais. Além disso, a maior parte das mulheres participantes declarou ser negra (50%) ou parda (25%), o que também é bem distinto do perfil das mulheres que integram atualmente o CMDM-JF (onde 75% são mulheres brancas). Quanto ao grau de instrução também é possível observar maior heterogeneidade: 31,2% das mulheres declararam possuir pós-graduação completa, 6,2% pós-graduação incompleta; 25% ensino superior completo; 18,7% ensino superior incompleto e 18,7% ensino médio completo.

Em relação ao estado civil, cerca de 68,7% das entrevistadas indicaram ser solteiras e 62,5% delas declararam não ter nenhum filho. Quanto à renda também é mais variado o perfil das mulheres que integram esses movimentos: 18,7% declararam ter renda mensal de até R\$1.200,00; 25% de R\$1.200,00 até R\$2.999,00; 50% recebem de R\$3.000,00 até R\$4.999,00; e 6,2% de R\$5.000,00 até R\$9.999,00. Esses percentuais são bem diferentes dos encontrados nos questionários aplicados às conselheiras do CMDM-JF, composto por mulheres com padrão financeiro mais elevado. No entanto, deve-se ter em vista que grande parte desses dados está diretamente relacionado à faixa de idade das mulheres entrevistadas, isto é, um público predominantemente mais jovem.

Sobre o perfil sociopolítico desse grupo de mulheres que participaram da presente pesquisa obteve-se o seguinte: 75% declararam ter muito interesse por política e 25% declararam ter médio interesse por política. Os meios de comunicação mais utilizados pelas entrevistadas para se informar sobre política foram, respectivamente, redes sociais/internet (100% declararam utilizar), jornais online (56,2%) e conversas com amigos/colegas (62,5%). Além disso, 56,2% das mulheres participantes declararam ser filiadas a algum partido político (número superior ao das conselheiras municipais que são filiadas - 34,3%), sendo 44,4%

delas filiadas ao PT, 22,2% ao PSOL, 11,1% ao PDT e 22,2% a outro partido político.

Em relação às atividades políticas mais praticadas, além da participação nas eleições, estão: movimentos sociais (68,7%), coletivos (62,5%), manifestações de protestos (50%) e passeatas (43,7%). Nota-se, desse modo, certo predomínio de “movimentos de rua”. Dentre as organizações e movimentos que mais participam estão: outro Conselho Municipal (37,5%), Associação contra a violência de gênero (25%) e outros (25%). Dentre outros foram listados: participação em feiras de desenvolvimento e economia solidária; palestras; atos grevistas, etc.

Embora 93,7% das entrevistadas tenham declarado conhecer ou já ter ouvido falar do CMDM-JF, apenas 25% já participaram de reuniões e/ou de outras atividades promovidas pelo conselho. Paralelamente, 62,5% das mulheres consideram que o conselho da mulher é pouco conhecido ou desconhecido na cidade, e 56,2% compreendem que o funcionamento e as ações do conselho raramente ou nunca são bem divulgados. Sobre esse aspecto deve-se ressaltar que embora todas as atividades do conselho sejam publicadas no site da prefeitura, esse tipo de divulgação é insuficiente, pois é pouco acessada pelo público em geral. Nessa toada, compreende-se que deve ocorrer maior empenho e modernização na publicização dessas informações, especialmente através de redes sociais, jornais e mídias locais.

Sobre o impacto da atuação do Conselho na gestão municipal a posição das entrevistas se divide da seguinte forma: 12,5% acreditam que é de alto impacto, 62,5% acreditam que é de médio impacto e 25% acreditam que é de baixo ou nenhum impacto. Em relação à atuação do conselho na proteção das mulheres contra a violência, cerca de 6% das participantes a consideram de alto impacto, 63% de médio impacto e 31% de baixo. Contudo, somente 19% das entrevistadas acreditam que o CMDM-JF tem contribuído muito para a diminuição das taxas de violência na cidade, 50% das participantes acreditam que o conselho tem contribuído de forma média, 25% acreditam que o CMDM tem pouca contribuição e 6% acreditam que o CMDM não tem nenhuma contribuição.

Quanto ao Plano Municipal de Políticas para Mulheres, aprovado em 2020, aproximadamente 31% das mulheres que responderam ao questionário disse

conhecer um pouco o plano, 44% declararam não conhecer o plano e 25% afirmaram conhecer bem o plano. Não obstante isso, 75% o consideram muito importante para a cidade. Esse dado demonstra a ausência de uma publicidade eficiente sobre a atuação do conselho, e também uma divulgação deficiente por parte da própria Administração Pública, pois o referido plano municipal é uma política importante para Juiz de Fora e não é devidamente conhecido pelas mulheres da cidade, mesmo por aquelas atuantes na luta e defesa dos direitos da mulher.

Por fim, considerando as informações e os dados obtidos através da presente pesquisa alguns aspectos são dignos de especial atenção. O primeiro deles diz respeito à dificuldade que algumas organizações/movimentos encontram para integrar o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora, em razão de requisitos formais exigidos no momento da renovação dos quadros do conselho. Outro tópico a ser observado tem a ver com a infrequência dessas mesmas entidades nas reuniões e atividades do conselho, o que seria uma forma de participação indireta, de influência e de pressão.

Em relação ao primeiro aspecto é importante ressaltar que a exigência de CNPJ atualizado das entidades concorrentes, nos editais de convocação, tem sido um obstáculo para a participação de algumas organizações e movimentos da sociedade civil participarem do CMDM-JF, visto que diversos coletivos atuantes na cidade não são registrados. Em 2019, por exemplo, conforme consta em ata de reunião⁶⁷ tentaram concorrer aos quadros do conselho o Coletivo Maria Maria – Mulheres em Movimento, o Movimento de Mulheres Olga Benário e a União Brasileira de Mulheres (UBM). No entanto, foram desclassificadas, justamente por não apresentarem referida documentação, muito embora tenham obtido votos suficientes para integrar o CMDM-JF. Na época houve discussão sobre tal exigência, sendo solicitado parecer jurídico pela Procuradoria Geral do Município (PGM), sobre o que, no entanto, não se tem notícia nas atas.

Em 2021 o requisito de apresentar o Cadastro junto à Receita Federal foi novamente colocado no edital de convocação, e as entidades acima mencionadas não fizeram suas inscrições para concorrer às vagas no conselho. Em 2023, a

⁶⁷ Sobre isso conferir em:

<https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/cmdm/reunioes/atas/2019/arquivos/extra_25112019.pdf>.

discussão sobre a exigência de CNPJ ressurgiu, e as participantes da comissão temporária eleitoral fizeram uma requisição à PGM solicitando um parecer jurídico, antes de divulgarem o edital para o biênio 2023-2025. Conforme consta na ata da reunião extraordinária realizada no dia 19 de outubro de 2023, o parecer da Procuradoria do município foi no sentido de considerar fundamental que as entidades da sociedade civil tenham inscrição no CNPJ, razão pela qual o requisito foi mantido no edital. Além disso, a PGM orientou que o edital fosse apresentado à plenária do Conselho para aprovação e publicado depois disso.

No entanto, consultando a legislação que rege o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora constata-se o seguinte:

Lei nº 10.094/2001

Art. 4.º - O Plenário será composto por 20 (vinte) membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo 10 (dez) representantes dos órgãos governamentais e 10 (dez) representantes da Sociedade Civil, escolhidos entre cidadãos e cidadãs que tenham atuação efetiva na garantia dos direitos da mulher.

§ 1.º - O Poder Executivo estabelecerá, em Decreto, com aprovação do coletivo que originou a presente proposta, as regras de funcionamento e a composição do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, observada a indicação dos representantes da Sociedade Civil por entidades não governamentais a serem eleitos em Assembléia previamente convocada. (Grifo nosso)

Lei nº 11.348/2007

Art. 4º O Plenário será composto por 24 (vinte e quatro) membros titulares, sendo 12 (doze) representantes do Poder Público e 12 (doze) representantes da Sociedade Civil, escolhidos entre mulheres que tenham idoneidade moral, atuação efetiva ou que se destacarem na garantia dos direitos da mulher, observando-se o seguinte:

I - as representantes da Sociedade Civil serão indicadas por entidades não governamentais;

[...]

§ 1º O Poder Executivo aprovará por Decreto, mediante prévia aprovação do Plenário, as regras de funcionamento e o detalhamento da composição do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher CMDM, observada a indicação dos representantes da Sociedade Civil por entidades não

governamentais a serem eleitos em Assembléia previamente convocada. (Grifo nosso)

Decreto nº 11.951/2014

Art. 4º O CMDM será constituído por 24 (vinte e quatro) membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo 12 (doze) representantes de órgãos governamentais e 12 (doze) representantes não governamentais.

[...]

III - as vagas relativas aos representantes não governamentais serão oriundas de entidades da Sociedade Civil.

[...]

Art. 10. As entidades da sociedade civil poderão cadastrar-se na Secretaria Executiva e de Administração do CMDM, para fins de convocação às reuniões destinadas à escolha de representantes do segmento como membros do CMDM.

[...]

§ 3º Para fins de cadastramento serão exigidas das instituições interessadas tão somente os dados referentes à sua capacidade jurídica e da idoneidade de seus representantes, cabendo ao declarante responder, sob as penas da lei, em qualquer tempo, pela veracidade das informações apresentadas. (Grifo nosso)

Observada as disposições tanto das leis municipais, quanto do decreto que instituiu o regimento interno, parece inexistir razões para a obrigatoriedade de exigência de CNPJ das entidades participantes nos editais de chamamento público. Isso, pois, as leis definem somente que as representantes da sociedade civil devem ser escolhidas entre cidadãs, oriundas de entidades não-governamentais, que tenham atuação efetiva na garantia dos direitos da mulher. A previsão de exigência de dados referentes à capacidade jurídica⁶⁸ constam apenas no regimento interno, que pode ser alterado, pois o conselho tem autonomia para tanto, desde que com a devida aprovação em assembleia.

Nessa toada, compreende-se que a exigência de CNPJ tem se tornado um empecilho para a participação de algumas instituições da sociedade civil de Juiz de Fora, esvaziando um pouco o sentido de participação que é tão caro aos conselhos

⁶⁸ Também o conceito de capacidade jurídica pode ser passível de reflexão, pois esse requisito poderia ser atribuído às representantes da sociedade civil candidatas, referindo-se à possibilidade de exercer pessoalmente os atos da vida civil.

de políticas públicas, e sub-representando as mulheres da cidade. Ademais, muitos desses movimentos e organizações que não possuem assento no conselho são ordinariamente convocados pelo poder público para participar de audiências públicas⁶⁹, eventos e atividades que tratam de temas relacionados a direitos e demandas das mulheres, o que demonstra que são instituições reconhecidamente atuantes na cidade.

Além disso, levando em conta que “a principal característica do ator social, portanto, diz respeito ao processo que se dá na passagem de sua construção de identidade individual para a identidade coletiva, em um processo de abertura para a solidariedade social” (Paiva, 2014, p. 154), conclui-se que o Conselho dos Direitos da Mulher de Juiz tem muito a ganhar com a participação de mais atores sociais envolvidos diretamente com o temas ligados a direitos e reivindicações das mulheres. A oxigenação e renovação⁷⁰ do conselho é um caminho a ser perseguido, com a efetiva participação de mulheres de todas as classes, segmentos e ideologias existentes na esfera pública, pois tem o potencial de alcançar perfis mais variados e, assim, representar mais fielmente a população juizforana. Isso, pois, a ausência de diversidade na composição do Conselho evidencia uma deficiência da própria pluralidade democrática.

Todavia, a falta de frequência das representantes de instituições que não integram formalmente o conselho nas reuniões e demais atividades promovidas pelo CMDM-JF constitui um aspecto negativo. Afinal, mesmo que não tenham voto nas plenárias, devem ter voz dentro do conselho, levando suas demandas, apresentando pontos de vista, opiniões, informações e se inteirando dos assuntos discutidos dentro do órgão. A participação indireta tem o potencial de influenciar e pressionar as decisões do conselho, representando um número maior de mulheres juizforanas e buscando propor políticas públicas que julgarem mais adequadas.

⁶⁹ Exemplo disso foi a Audiência Pública sobre o serviço de atendimento às vítimas de violência realizada pela Câmara Municipal de Juiz de Fora em 23 de março de 2023.

⁷⁰ Das entidades e das conselheiras municipais. Em muitas situações as representantes que participam de mais de uma entidade da sociedade civil mudam apenas de “cadeira”, e continuam como conselheiras. Inexiste atualmente qualquer vedação sobre a recondução das representantes, desde que representem “novas instituições”.

4.3. Atuação do CMDM no enfrentamento à violência contra a mulher – uma análise sobre o ponto de vista da efetividade das propostas e do dever de fiscalização

Para finalizar a análise do trabalho de campo, levando em conta as considerações até aqui mapeadas acerca das reuniões do CMDM-JF e sobre o perfil de participação política feminina ali encontrada, passa-se à análise acerca da efetividade das propostas advindas desse espaço institucional. Para tanto, como forma de delimitar a pesquisa, pretende-se investigar se os trabalhos realizados pelo conselho resultam impactos efetivos para a política local, especialmente no combate à violência contra as mulheres, buscando compreender se as propostas referentes ao Plano Municipal de Políticas para Mulheres se convertem em ações da Gestão Pública e se há fiscalização, por parte das conselheiras municipais, dessas atividades.

A escolha do tema violência contra a mulher como um vetor de análise se deu em razão dos desdobramentos da própria pesquisa. Além de ser um assunto que desperta grande repercussão e preocupação nos dias de hoje, esse tema sempre foi muito recorrente, durante o período analisado, nas reuniões do Conselho. Os elevados índices desse tipo de violência no município alerta para um problema pluridimensional e multicausal, o que justifica a especial atenção dada à referida matéria dentro do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. Tanto é verdade que existe atualmente uma Comissão Permanente no CMDM-JF para tratar do tema, como se verá no decorrer deste capítulo. Também são frequentes as campanhas e mobilizações do Conselho, especialmente nos meses de março e agosto, no combate à violência contra a mulher.

Durante o período analisado (2021-2023) foi possível acompanhar a formação de algumas comissões de trabalho para o desenvolvimento de propostas de ações para o Plano Municipal de Políticas para Mulheres, que, como já mencionado, foi aprovado no final de 2020, através do Decreto nº 14.260. Compreende-se que esse tipo de subdivisão interna é uma estratégia positiva e pertinente, na medida que propicia uma atuação mais especializada por parte das conselheiras municipais, de acordo com seus temas de maior interesse e capacitação. Nesse sentido,

Faria (2007) destaca a importância da existência de comissões internas (em conselhos municipais de políticas públicas), já que elas municiam os conselheiros com informações, tornando-os mais preparados para discutir e tomar decisões, qualificando a atuação do conselho. Para a autora, essas instâncias ajudam a minimizar a assimetria de informação, o que ela considera como um sério problema em processos participativos. (IPEA, 2017, p. 27)

Pelo menos desde dezembro de 2021, o que pode ser comprovado por meio das atas das reuniões⁷¹, estava sendo ventilado o projeto de formação de Comissões Permanentes de trabalho para o desenvolvimento dos cinco eixos do referido plano municipal, quais sejam: 1) enfrentamento a violência contra a mulher; 2) incentivo a autonomia econômica da mulher; 3) promoção da saúde da mulher; 4) educação não sexista e 5) inserção da mulher nos espaços de poder. Em março de 2022 foi elaborada uma lista para que as conselheiras presentes na reunião pudessem manifestar em qual eixo gostariam de trabalhar, no intuito de elaborarem sugestões e propostas de ação para a implementação do referido plano. Em abril de 2022 o pedido de colaboração de todas as conselheiras para a criação de grupos de trabalho foi reforçado pela mesa diretora e ficou estabelecido o prazo de 60 dias, após a publicação da resolução nomeando as comissões, para que estas apresentem pelo menos três sugestões de ações para cada eixo do plano.

Na assembleia de maio de 2022 foram formadas cinco Comissões de Trabalho, sendo elas: 1) Comissão de Enfrentamento das Várias Formas de Violência Doméstica e Social; 2) Comissão de Incentivo à Autonomia Econômica da Mulher; 3) Comissão Para a Promoção da Saúde da Mulher; 4) Comissão Para uma Educação Não Sexista; 5) Comissão para Inserção da Mulher nos Espaços de Poder. Ficou acordado entre as participantes que as presidentes das comissões deveriam marcar reuniões presenciais ou virtuais, para troca de sugestões, e elaborar pelo menos 3 sugestões de ações, dentro do prazo de 60 dias da publicação da ata dessa reunião (uma vez que as comissões só foram efetivadas, de fato, nesse encontro).

Em julho de 2022, após o debate entre as conselheiras sobre a necessidade de que outros temas também fossem contemplados, foram criadas mais quatro

⁷¹ As atas das reuniões são de natureza obrigatória, elaboradas, em regra, pela primeira secretária executiva, ou, na ausência desta, pela segunda secretária.

novas comissões visando a implementação do Plano Municipal de Política para Mulheres: 1) Comissão Para o Desenvolvimento Sustentável, Ampla Participação das Mulheres do Campo e da Cidade e Direito à Moradia; 2) Comissão Para o Enfrentamento do Racismo, Sexismo e da Lesbofobia; 3) Comissão Para Igualdade para Mulheres Jovens, Idosas e Mulheres com Deficiência; 4) Comissão Para Cultura, Esporte, Comunicação e Mídia. A composição das comissões permanentes (biênio 2021-2023) está disponível para consulta na página do CMDM, no site da prefeitura de Juiz de Fora.⁷²

No mês de agosto de 2022 a Comissão de Enfrentamento das Várias Formas de Violência Doméstica e Social apresentou as propostas de ação formuladas por seu grupo de trabalho: 1) Realizar o mapeamento da violência contra a mulher através das estatísticas da Secretaria de Segurança Pública e Cidadania; 2) Oficiar e/ou visitar os equipamentos públicos que integram a rede de proteção à mulher vítima de violência, visando conhecer as principais reivindicações para aperfeiçoamento dos serviços; 3) Propor às Secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social, um seminário de formação em violência contra a mulher, com a divulgação das estatísticas e do fluxograma do atendimento pela rede, visando a padronização do atendimento e conhecimento ao público-alvo. A presidente da comissão sugeriu também a realização de um seminário envolvendo profissionais de Educação, profissionais de saúde, profissionais do CRAS e CREA e alunos da rede pública, em razão dos diversos casos de estupro e gravidez na infância e adolescência.

Ainda nessa reunião foram apresentadas as propostas da Comissão para a Promoção da Saúde da Mulher: 1) Qualificação dos profissionais de saúde; 2) Mecanismo de gestão eficaz; 3) Garantia de atendimentos em espaços físicos próprios; 4) Serviço de atendimento à saúde mental das mulheres; 5) Atendimento estendido além do horário comercial. A conselheira presidente dessa comissão informou que o grupo de trabalho consultou o Plano Nacional de Políticas para Mulheres, a atuação da Rede Cegonha e o Plano de Governo da atual gestão, visando alinhar as ações às propostas já existente, e sugeriu que fosse feito o requerimento de um ônibus para atendimento primário, principalmente para as

⁷² Sobre isso conferir em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/cmdm/estrutura/comissoes.php>>.

pessoas do campo ou com dificuldade de locomoção, com horário estendido, o que evitaria mais custos junto aos profissionais das UBS. Informou ainda que foi constatado pela comissão um projeto da prefeitura de uma plataforma digital para marcação de consultas, cabendo ao Conselho cobrar a implementação desse projeto.

Em outubro de 2022 três comissões fizeram a exposição de suas propostas de ação. A Comissão de Enfrentamento ao Racismo, Sexismo e Lesbofobia sugeriu: 1) Realização de um “Cine Sapatão” – com o filme Amor Maldito, de Adélia Sampaio – símbolo da resistência da população negra no Brasil e ícone do feminismo negro e com temática inteiramente lésbica; 2) Após o filme a realização de um debate sobre o tema da lesbofobia, misoginia e combate ao racismo. A Comissão de Incentivo à Autonomia Econômica da Mulher, por sua vez, propôs as seguintes ações: 1) Mostrar para a sociedade o que são os conselhos: a) fazendo parcerias com o SENAC, SEBRAE e com Caixa Econômica Federal, b) divulgando empresas que desenvolvem oficinas e cursos para mulheres, c) divulgando as MEI (Micro Empresas Individuais) que estão atuando na região, d) divulgando os eventos promovidos e com participação do CMDM; 2) Propor um Webinar para mulheres que têm ou querem criar um empreendimento, com temas diversificados, tais como contabilidade, legislação sobre marketing digital, trâmites burocráticos, planejamento, orientação psicológica, etc.; 3) Qualificar mulheres com oficinas e feiras. Foi aventada também a possibilidade de parceria com a empresa Uber, que, segundo uma das conselheiras, se colocou à disposição para qualificar de 10 a 15 mulheres da região.

Por fim, a Comissão Para Uma Educação Não Sexista sugeriu o seguinte: a) Ações para divulgação da Lei Maria da Penha, durante o mês de agosto; b) Sugerir ações às escolas contra o preconceito de gênero, racismo e outras discriminações; c) Sensibilização do Poder Público para legislar no sentido de criar um espaço de educação para as mães enquanto os filhos estejam na escola (necessidade esta que ficou latente durante o período da pandemia, pois, com as escolas fechadas, muitos pais tiveram dificuldades em auxiliar os filhos nas tarefas escolares, por falta de conhecimento). Nessa ocasião, a Secretária Executiva do CMDM solicitou às conselheiras que fosse enviado para o e-mail do conselho as minutas das propostas apresentadas, com a enumeração das ações propostas.

No encontro do mês de novembro de 2022 foi a vez da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, Ampla Participação da Mulher do Campo e da Cidade e Direito à Moradia apresentar suas sugestões: 1) Prestação de mais informações para a população sobre a necessidade de efetuar o CadÚnico, pois ele é que dá acesso aos benefícios e direitos sociais implantados pelo governo em todos os níveis; 2) Solicitar ações solidárias na zona rural para atualização do CadÚnico e incentivo ao associativismo, principalmente rural; 3) A exemplo do “*case*” de sucesso em Juiz de Fora – a UNIONE⁷³, que a SEAPA (Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento) multiplicasse nos oito territórios de Juiz de Fora a ação desenvolvida por mulheres que se dedicam a agregar valores a hortaliças higienizadas, prontas para o consumo; 4) Maior divulgação dos projetos de moradia e políticas sociais, além de solicitar a gestão municipal que promova a formação continuada de inclusão digital para as mulheres do campo e periferia, em parceria com a UFJF e demais faculdades e escolas da cidade; 5) Solicitar à prefeitura municipal a realização de mais cursos profissionalizantes para mulheres, a exemplo de pedreiras de acabamento e montadores de móveis; 6) Solicitar à prefeitura municipal a realização de cursos sobre reciclagem e incentivo à criação da feira regional de artesanato e hortaliças no Jardim Botânico da UFJF; 7) Propor à UFJF programas de extensão sobre o assunto.

Durante essa plenária foi solicitada a formação de uma nova Comissão de Cultura, Esporte, Comunicação e Mídia, tendo em vista que a comissão original não havia conseguido ainda se reunir e iniciar os trabalhos, não obstante as várias tentativas de se marcar encontros. Em seguida, a presidente da mesa diretora do Conselho esclareceu que sete comissões já haviam apresentado suas propostas, e informou que após a apresentação das sugestões de todas as comissões de trabalho seria convocada uma reunião para selecioná-las e levar o trabalho desenvolvido pelo CMDM ao conhecimento dos gestores municipais, visando implementar estas ações.

⁷³ A UNIONE é uma agroindústria, fundada em 2010, que tem sede própria em área localizada na Vila Almeida, localizada no Bairro Linhares. O negócio surgiu através de uma parceria entre a Prefeitura de Juiz de Fora por meio da Secretaria de Agropecuária e Abastecimento, a Emater-MG, com financiamento do Banco do Brasil e recursos do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A capacitação técnica e gerencial das famílias foi realizada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e pelo Sebrae.

As apresentações das comissões foram retomadas apenas em maio de 2023, quando a Comissão Para Igualdade para Mulheres Jovens, Idosas e Mulheres com Deficiência apresentou suas sugestões. As ações propostas foram: 1) Fortalecimento de uma ação para transformar o Centro de Atendimento da Rua São Sebastião em Centro de Atendimento à pessoas com deficiência, pelas seguintes razões: a) é mais acessível, por ser no térreo, b) tem pontos de ônibus perto, c) tem local com vaga para estacionamento em frente, d) não necessita de uma grande reforma estrutural.; 2) Fortalecimento da Rede SUS, tendo em vista a falta de equipamento básicos como macas adaptadas e elevadores, além de adequação para cirurgias de esterilização, ligaduras e vasectomias para pessoas portadoras de necessidades especiais; 3) Fortalecer a Rede para criação da ouvidoria da Pessoa Idosa que já está em andamento, mas precisa ser implementada.

Durante esse encontro, a presidente do Conselho informou que a Comissão Para Uma Educação Não Sexista, juntamente com a Secretaria da Educação, estava elaborando uma cartilha de orientação para os educadores, em consonância com a Lei Municipal nº 14.423/2022⁷⁴, que determina a implementação de Campanha Permanente de formação de profissionais da educação no combate à violência contra a mulher. A referida cartilha é destinada aos profissionais da educação básica, tanto da rede municipal quanto das escolas particulares, e o material poderá ser utilizado em palestras informativas sobre a violência doméstica.

A última Comissão a apresentar suas propostas foi a do eixo Cultura, Esporte, Comunicação e Mídia, em junho de 2023, em plenária realizada na Casa da Mulher⁷⁵. Antes de apresentar as propostas do grupo de trabalho, a presidente da comissão explanou sobre alguns ações já existentes na cidade, como, por exemplo, o projeto CEU – Centro de Artes e Esporte unificado⁷⁶, que acontece no bairro Benfica. As sugestões dessa comissão foram: 1) Promover o “Festival do Batom”- buscando valorizar trabalhos de mulheres nas áreas da arte, música, fotografia, culinária, produções literárias, dentre outras, e promover iniciativas culturais

⁷⁴ Essa lei, que adveio do Projeto nº 218/2021, de autoria da Vereadora Laiz Perrut (PT), determina também a inclusão de uma semana de combate à violência contra a mulher e valorização das mulheres no calendário escolar, preferencialmente no mês de março.

⁷⁵ A plenária do mês de junho foi realizada nas dependências da Casa da Mulher em razão da comemoração pelos 10 anos de funcionamento dessa instituição em Juiz de Fora.

⁷⁶ Dentre as atividades desenvolvidas nesse local estão: dança, capoeira, apresentação de grupos de dança, biblioteca, curso de informática, teatro, ginástica mista, etc.

voltadas para o público feminino; 2) Ampliar as atividades desenvolvidas na Praça CEU para outras áreas da cidade, como no Parque Municipal e no Parque da Lajinha. 3) Revitalização da orla do Paraibuna, com a construção de uma ciclovia unindo a zona norte até a Vila Ideal, a fim de atender grupos de mulheres ciclistas, que poderão contar com um local seguro para desenvolver o esporte.

Compreende-se que o trabalho desenvolvido pelo Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, através das Comissões Permanentes, para o Plano Municipal de Políticas para Mulher vem caminhando bem, tendo em vista que todos os grupos se empenharam em apresentar propostas com ações tangíveis e variadas. Contudo, o processo de formulação de sugestões tem sido um tanto quanto demorado, levando quando dois anos para ser concluído. Ademais, pelo menos até o presente momento, não foi enviado pelo Conselho nenhum ofício ou documento oficial para a Gestão Pública, englobando todas as propostas elaboradas pelas comissões, no sentido de pleitear a execução das propostas formuladas⁷⁷.

Cumprе salientar que em mais de uma oportunidade foi noticiado durante as reuniões do Conselho que foram enviados ofícios à prefeitura na tentativa de saber quais ações e quais políticas públicas, baseadas no PMPM, já estavam sendo desenvolvidas no município⁷⁸. No entanto, o retorno de tais questionamentos é sempre bastante ineficiente (ou até mesmo inexistente), o que demonstra que a rede não dialoga muito bem. Mas, como se verá mais adiante, é possível entrever que algumas iniciativas e frentes de trabalho, que se coadunam com os objetivos do referido plano, já foram iniciadas pela gestão municipal.

Certo é que as conselheiras que assumirem os assentos no próximo biênio (2023-2025) terão pela frente a tarefa de dar continuidade aos trabalhos iniciados, enviando as propostas ao Poder Público, cobrando a implementação das ações sugeridas⁷⁹ e fiscalizando os trabalhos desenvolvidos. Isso, pois, tais políticas só se

⁷⁷ Inclusive, na plenária de junho de 2023, conforme consta em ata, a secretária executiva do Conselho enfatizou a necessidade de as propostas serem enviadas para ela com urgência, para que pudessem ser apresentadas ao Secretário Especial de Direitos Humanos, com o intuito de serem analisados e posteriormente encaminhadas aos demais gestores municipais.

⁷⁸ Até mesmo para que as conselheiras pudessem desenvolver melhor seus trabalhos, sugerindo novas linhas de ação.

⁷⁹ Este, inclusive, é um dos dilemas que envolve o tema da efetividade dos conselhos de políticas públicas: a questão socioeconômica. Muitas vezes a ausência de fundos por parte dos conselhos municipais engessa a realização de ações mais concretas, restando somente a opção de pleitear que medidas sejam implementadas e efetivadas por meio da gestão municipal. Além disso, embora os

tornarão realmente efetivas se abraçadas pelo dever de fiscalização. Esse é um aspecto que precisa ser fortalecido e melhor difundido dentro do conselho, pois de acordo com as respostas obtidas através da aplicação do questionário de pesquisa, 81% das entrevistadas disseram que raramente, às vezes ou nunca fiscalizam a implementação das propostas apresentadas pelo conselho pela gestão municipal.

Além disso, é necessário refletir até que ponto o perfil das conselheiras integrantes influencia no tipo de propostas que são elaboradas e se estas são realmente capazes de abranger as mulheres que mais sofrem com o fenômeno da violência: mulheres negras, mulheres periféricas e mulheres com deficiências. É possível perceber que há empenho e preocupação por parte das conselheiras em contemplar os diferentes grupos de mulheres em suas propostas, no entanto, a presença de mulheres com perfis mais variados dentro do CMDM, especialmente advindas da sociedade civil⁸⁰, decerto agregaria ainda mais para a discussão e para a formulação de sugestões de ações. Afinal, o diálogo e o aprendizado democrático em favor da política destinada a todos os cidadãos, e com a participação destes, deve ser o objetivo maior dos conselhos de políticas públicas.

Em relação aos trabalhos e ações promovidos pela atual Gestão Pública de Juiz de Fora, relacionadas ao tema da violência contra as mulheres, foi possível encontrar alguns resultados. Para tanto foi feita uma busca no site da prefeitura de Juiz de Fora⁸¹, com o uso de palavras-chave, no campo “Portal de notícias”. Como será demonstrado a seguir, pode-se inferir que algumas ações desenvolvidas pelo Poder Público dialogam e convergem com disposições e diretrizes traçadas no Plano Municipal de Políticas para Mulheres para o enfrentamento das várias formas de violência doméstica e social⁸². Destaque também as atividades desenvolvidas no

municípios sejam responsáveis pela elaboração e execução de políticas destinadas à população local, algumas decisões macroeconômicas podem afetar de forma contundente os contornos políticos, econômicos e sociais de determinadas questões, exercendo um tipo de influência que embaraça e limita a atuação da política local.

⁸⁰ Atualmente (biênio 2023-2025) apenas uma instituição da sociedade civil que lida diretamente com o tema da violência integra o CMDM-JF: a Aduidar. Isso, pois, o Instituto Elo, que integrou o Conselho no biênio anterior, não apresentou a documentação para renovar sua participação nos quadros no CMDM-JF.

⁸¹ Sobre isso conferir em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/>>.

⁸² Dentre alguns dos objetivos do PMPM, no capítulo que trata do enfrentamento à violência, estão: a) garantir a implementação e aplicabilidade da Lei Maria da Penha, por meio de difusão desta Lei e do fortalecimento dos instrumentos de proteção dos direitos das mulheres em situação de violência; b) ampliar e fortalecer os serviços especializados, integrar e articular os serviços e as instituições de atendimento a todas as mulheres em situação de violência. E dentre as linhas de ação propostas destaca-se: a) ampliação e fortalecimento da rede de serviços especializados de atendimento às

sentido de trabalhar o tema da educação não sexista, em razão da essencialidade desse tipo de abordagem para o combate à violência contra a mulher.

No entanto, é importante salientar que a investigação a respeito das atividades e ações desenvolvidas pela Gestão Pública de Juiz de Fora foi realizada com a intenção de traçar um panorama preliminar a respeito de como a Administração Pública está lidando com o Plano Municipal de Políticas para Mulheres. Como se trata de um documento relativamente recente, seria ainda muito precoce a avaliação dos impactos do plano em termos de efetividade. Contudo, é possível entrever como tem sido o diálogo entre o PMPM e as políticas públicas locais, observando o tipo de atividades desenvolvidas e avaliando se estas convergem e se articulam com as diretrizes e os objetivos estabelecidos no plano.

Referente ao ano de 2021 foram encontradas 19 notícias sobre ações envolvendo o tema “violência” contra a mulher no Portal de Notícias da Prefeitura de Juiz de Fora. É possível observar que há um envolvimento de distintas secretarias na realização de tais atividades, o que demonstra que o tema tem sido trabalhado por diferentes setores da administração pública local. As atividades estão listadas na tabela abaixo:

mulheres em situação de violência; b) criação e manutenção de Centros Especializados em atendimento à Mulher em situação de violência; c) implementação de articulações para assegurar a criação dos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra mulheres; d) criação do Sistema Municipal de Dados sobre a Violência contra as Mulheres; e) implementação de ações que visem à divulgação e conhecimento da Lei Maria da Penha; f) implementação do funcionamento em horário integral (24 horas) da Delegacia de Mulheres.

Tabela 2. Notícias sobre ações da Prefeitura de Juiz de Fora sobre o tema violência contra a mulher – Ano 2021

- 1) 9/3/2021 – Secretaria de Assistência Social (SAS) discute violência de gênero em evento virtual no Dia da Mulher.
- 2) 28/5/2021 - Roda de conversa aborda prevenção à violência doméstica na Casa da Mulher.
- 3) 15/6/2021 - SEDH (Secretaria Especial de Direitos Humanos) realiza mobilização no Dia Mundial de Conscientização da Violência Contra a Pessoa Idosa.
- 4) 23/6/2021 - Casa da Mulher reforça serviço às vítimas de violência doméstica e canais de denúncia.
- 5) 25/6/2021 - PJF sanciona lei que prioriza mulheres vítimas de violência doméstica em processos administrativos.
- 6) 13/8/2021 - CRAS Santa Cruz lança campanha de combate à violência contra a mulher.
- 7) 14/9/2021 - PJF oferece auxílio-moradia para mulheres vítimas de violência de gênero.
- 8) 25/11/2021 - “Nossas vidas importam”: SAS participa do enfrentamento à violência contra a mulher com deficiência.
- 9) 29/11/2021 - “Nossas vidas importam”: SESMAUR (Secretaria de Sustentabilidade em Meio Ambiente e Atividades Urbana) realiza roda de conversa sobre a violência contra a mulher do campo nesta terça.
- 10) 29/11/2021 - "Nossas vidas importam": SAS realiza live sobre o combate à violência contra a mulher com deficiência.
- 11) 30/11/2021 - Roda de conversa discute combate à violência contra a mulher do campo.
- 12) 2/12/2021 - "Nossas vidas importam": Secretaria de Recursos Humanos (SRH) promove palestra on-line sobre violência contra a mulher negra.
- 13) 2/12/2021 – "Nossas vidas importam": Em casa realiza roda de conversa sobre a violência contra a mulher idosa.
- 14) 3/12/2021 – Secretaria de Esporte e Lazer (SEL) orienta mulheres sobre tipos de violência e como buscar apoio.
- 15) 3/12/2021 - “Nossas vidas importam”: Secretaria de Mobilidade Urbana (SMU) promove ação pelo fim da violência contra mulheres em situação de rua.
- 16) 6/12/2021 - Dia da Mobilização dos Homens pelo Fim da Violência Contra Mulheres propõe reflexões.
- 17) 7/12/2021 - Funalfa promove debate sobre violência contra mulher LGBTQIA+
- 18) 8/12/2021 - “Nossas vidas importam”: Palestra on-line para servidores aborda violência contra a mulher negra.
- 19) 10/12/2021 - "Nossas vidas importam": Funalfa promove palestra sobre violência contra mulher LGBTQIA+.

Tabela 2. Notícias sobre ações da Prefeitura de Juiz de Fora sobre o tema violência contra a mulher – Ano 2021

Tabela elaborada pela autora.

Sobre as atividades listadas são importantes alguns destaques. O primeiro deles diz respeito à aprovação da Lei nº 14.199/2021, que concede prioridade às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar na tramitação de processos em qualquer órgão ou instância da administração direta ou indireta do município. A norma, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Município é fruto do Projeto de Lei nº 35/2021, de autoria da vereadora e presidenta da Comissão da Mulher na Câmara Municipal de Juiz de Fora (CMJF), Laiz Perrut (PT). O segundo ponto a ser ressaltado se refere à instituição do Programa Auxílio-Moradia no município, por meio da Lei nº 14.214/2021 (projeto de autoria do Poder Executivo), que pode ser concedido para vítimas de violência de gênero⁸³ que não têm condições de se desvencilhar do local em que residem por questões financeiras.

Também é digna de nota a série de palestras “Nossas Vidas Importam – Pelo Fim da Violência contra as mulheres”, parte da programação da Prefeitura de Juiz de Fora em prol dos 21 dias de ativismo. Com temas variados, a série buscou abordar e conscientizar sobre os diversos tipos de violência contra a mulher, a partir dos distintos perfis de mulheres (e mais vulneráveis) presentes em nossa sociedade: mulheres do campo, mulheres negras, mulheres deficientes, mulheres em situação de rua e mulheres LGBTQUIA+.

Por fim, importante destacar que em novembro de 2021, foi inaugurado pela Câmara Municipal de Juiz de Fora o CIAM - Centro Integrado de Atendimento à Mulher. O principal objeto desse centro de atendimento é dar apoio a mulheres vítimas de violências diversas, oferecer mais segurança e acolhimento, em local discreto e reservado. O atendimento é realizado em sala própria, dentro do Palácio Barbosa Lima, sede da Câmara Municipal, na região central da cidade. Além disso, o espaço conta com a orientação e o encaminhamento de profissionais das áreas jurídica, psicológica e de assistência social voltados para mulheres em vulnerabilidade.

Já em relação ao ano de 2022 foram encontradas 16 notícias sobre ações envolvendo o tema “violência contra a mulher”, conforme disposto na tabela abaixo. É importante destacar que no mês de fevereiro de 2022 foi instaurado na

⁸³ O pedido é solicitado dentro da unidade encaminhadora, A Casa da Mulher, que é responsável por aprovar o auxílio, elaborar os relatórios técnicos e por receber e arquivar a documentação exigida.

cidade, através do Decreto nº 15.034, o Núcleo Intersetorial de Prevenção da Violência e Promoção da Paz⁸⁴ e criado, através do Decreto nº 15.033, o Observatório Municipal de Violência e Criminalidade⁸⁵. Além disso, em agosto de 2022, foi assinado convênio com a UFJF para diagnóstico e mapeamento da violência e seus impactos no SUS. O projeto de extensão “Cultura da Paz e Prevenção das Violências: Tecendo Redes” integra profissionais de diferentes áreas, e visa capacitar agentes de saúde para o preenchimento da ficha de notificação de violência interpessoal/autoprovocada⁸⁶, buscando a melhoria da rede de acolhimento e enfrentamento de casos. Compreende-se que tais iniciativas, embora trabalhem o tema da violência de uma perspectiva mais geral, são de grande importância para o tratamento, diagnóstico e enfrentamento da violência contra a mulher.

⁸⁴ O objetivo principal do Núcleo é articular e fortalecer ações pactuadas com as áreas de saúde, segurança, assistência e outras políticas públicas, para ações de enfrentamento, prevenção e atenção às pessoas em situação de violência. A coordenação do Núcleo está sob a responsabilidade conjunta da Secretaria de Saúde (SS), Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania (SESUC) e Secretaria de Assistência Social (SAS), em função da relevância de seus objetivos interinstitucionais, contando com o apoio administrativo, logístico e operacional dos demais órgãos/entidades que o integram.

⁸⁵ O Observatório Municipal de Violência e Criminalidade tem por objetivo a produção, a análise e o compartilhamento de informações, dados e indicadores direta ou indiretamente relacionados com o fenômeno da violência no município de Juiz de Fora com intuito de colaborar com o debate público acerca da promoção da segurança cidadã. O foco na pesquisa e produção de inteligência é uma das metas do Plano Municipal de Segurança Urbana e Cidadania.

⁸⁶ Que é, geralmente, o primeiro local de acesso das pessoas vítimas de violência (notadamente a violência doméstica).

Tabela 3. Notícias sobre ações da Prefeitura de Juiz de Fora sobre o tema violência contra a mulher – Ano 2022

- 1) 4/03/2022 – Roda de conversa debate a violência contra as mulheres negras.
- 2) 7/03/2022 – Café com Cidadania discute violência contra a mulher.
- 3) 9/3/2022 – Roda de conversa sobre violência contra a mulher negra e dança de salão trazem reflexões no mês da Mulher.
- 4) 10/3/2022 – Casa da Mulher debate violência contra as mulheres na Escola Estadual José Freire.
- 5) 11/3/2022 – SEDH e Casa da Mulher participam de roda de conversa sobre violência de gênero na UBS Furtado de Menezes.
- 6) 18/3/2022 – Guarda acolhe mulher vítima de violência doméstica.
- 7) 3/8/2022 – Prefeitura lança cartilha sobre como identificar violência contra a mulher.
- 8) 19/8/2022 – Conselho de Segurança promove palestra “Violência contra a mulher: desafios e perspectivas.
- 9) 24/8/2022 – Desafios e perspectivas para o enfrentamento da violência contra a mulher serão debatidos na Praça CEU
- 10) 29/8/2022 – Conselho de Segurança chama a comunidade para discutir violência Contra a Mulher
- 11) 31/8/2022 – Adolescentes lotam palestra sobre violência contra a mulher na Praça CEU
- 12) 31/10/2022 – Eixo de Mapeamento do projeto Cultura de Paz se reúne com áreas de combate à Violência contra à Mulher
- 13) 1/11/2022 – Integrantes do “Cultura de Paz” conhecem trabalho da Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica
- 14) 11/11/2022 – Violência contra a mulher é foco de conversa com estudantes
- 15) 25/11/2023 – Dia da Não-Violência contra mulher é marcado por encontro da rede de proteção
- 16) 1/12/2022 – Jovens lideranças são capacitadas para atuarem na questão da violência contra a mulher.

Tabela 3: Notícias sobre ações da Prefeitura de Juiz de Fora sobre o tema violência contra a mulher – Ano 2022

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

Sobre as atividades desenvolvidas pela Prefeitura de Juiz de Fora durante o ano de 2022 também são relevantes alguns destaques. Em primeiro lugar cita-se a elaboração da cartilha virtual desenvolvida pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, com o objetivo de orientar as mulheres sobre os tipos de violência enfrentadas pelo gênero e também divulgar os canais de denúncias existentes na cidade. O material foi confeccionado para celebrar os 16 anos da Lei Maria da

Penha e pode ser utilizado em campanhas de conscientização pelos equipamentos públicos do município.

Em segundo lugar, ressalta-se a realização de palestra no auditório da Praça CEU, com a participação de alunos do 8º e 9º ano do ensino fundamental, da Escola Estadual Almirante Barroso, do Bairro Benfica. Cerca de 140 alunos participaram do evento e tiveram contato com representantes de órgãos da rede de apoio e enfrentamento à violência contra a mulher, vinculados à Prefeitura de Juiz de Fora (PJF) e à Polícia Civil, durante atividade dinâmica, informativa e de conscientização. Esse tipo de atividade é importante, pois provoca reflexões e é capaz de sensibilizar os jovens para o tema da violência contra as mulheres. Além disso, o local escolhido para a realização de tal palestra também é significativo, tendo em vista que o Bairro Benfica é um dos bairros com maiores índices de violência na cidade.

Também ocorreu na Escola Estadual Almirante Barroso um encontro de capacitação de jovens lideranças para atuarem na questão da violência contra a mulher. Buscando preparar multiplicadores para abordagem da temática junto à comunidade escolar, promovendo um ambiente de prevenção de casos desta natureza, o trabalho objetiva reforçar a proteção contra a violência, por meio de disponibilização de informações, e construir caminhos que favoreçam a ruptura do silêncio, estimulando a verbalização e a saída do ciclo de violências. O trabalho também foca na orientação dos estudantes para a mudança da cultura machista, ainda tão presente em nossa sociedade.

Por fim, outro destaque diz respeito às reuniões realizadas pelo Eixo de Mapeamento do Projeto Cultura de Paz com os equipamentos de combate à violência contra a mulher. As reuniões, que ocorreram na Casa da Mulher, no CREAS Centro 2, na Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher e na Vara de Violência Doméstica, buscaram identificar e entender como funciona na prática a rede de acolhimento às vítimas de violência doméstica e sexual.

Relativamente ao ano de 2023, até o mês de novembro, foram encontradas 16 notícias envolvendo o tema “violência contra a mulher” e “violência e políticas públicas”. A relação de todas as ações pode ser verificada na tabela a seguir. Antes, vale salientar que no início de 2023 foi realizada uma Audiência Pública com o

tema: “Serviço de Atendimento às Vítimas de Violência”, na Câmara Municipal da cidade⁸⁷. Estiveram presentes representantes de diversos equipamentos da rede de proteção à mulher e representantes de movimentos e organizações da sociedade civil que abordam e trabalham com pautas envolvendo os direitos e a defesa das mulheres.

Tabela 4. Notícias sobre ações da Prefeitura de Juiz de Fora sobre o tema violência contra a mulher – Ano 2023
1) 3/2/2023 – “I Fórum Cultura da Paz” promove debate no Museu Murilo Mendes sobre violência e políticas públicas
2) 1/3/2023 - Prefeitura divulga programação da campanha Mais Mulher, Mais Democracia
3) 13/3/2023 – Fórum “Violência contra a mulher: múltiplos olhares, desafios e perspectivas” acontece na próxima semana
4) 14/3/2023 – Guarda Municipal atende duas ocorrências de violência contra mulher
5) 16/3/2023 – Fórum discute a violência contra a mulher sob múltiplos olhares
6) 17/3/2023 – Fórum vai apresentar estudo sobre violência contra a mulher em Juiz de Fora
7) 21/3/2023 – Prefeitura apresenta programação do fórum Violência Contra Mulher
8) 4/4/2023 – Secretária de Segurança fala sobre violência contra a mulher a estudantes
9) 12/5/2023 – Cesama reúne trabalhadores em workshop sobre violência contra a mulher
10) 14/8/2023 – Conselho de Segurança aborda proteção à mulher vítima de violência doméstica e familiar
11) 16/8/2023 – Escola Municipal Padre Wilson promove atividades de conscientização e combate à violência contra a mulher
12) 5/9/2023 – Casa da Mulher leva informação sobre violência contra a mulher para diferentes espaços
13) 26/9/2023 – Violência de gênero e questões raciais são temas de debate na Casa da Conquista
14) 27/9/2023 – Casa da Mulher promove debate sobre violência de gênero e questões raciais na empresa Vital Engenharia
15) 10/10/2023 – Casa da Mulher sedia reunião para elaboração de protocolo de Prevenção e Combate à Violência e ao Assédio Sexual
16) 11/10/2023 – Casa da Mulher promove encontro para otimizar o atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica

Tabela 4: Notícias sobre ações da Prefeitura de Juiz de Fora sobre o tema violência contra a mulher – Ano 2023

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

⁸⁷ Informações mais detalhadas sobre a Audiência Pública estão elencadas no item 3.2. dessa pesquisa.

Em relação às atividades realizadas durante 2023 também serão feitos alguns apontamentos. Grande parte das ações que aconteceram no mês de março de 2023 fizeram parte da programação da campanha Mais Mulher, Mais Democracia, coordenada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos. A programação⁸⁸ contou com mais de 40 ações, internas e externas, elaboradas pelas secretarias e órgãos da PJJ, e foi constituída por diversas atividades de caráter educativo, assistencial e cultural, incluindo questões de gênero, violência contra a mulher, assédio, empoderamento feminino, saúde, educação financeira e mercado de trabalho. Estima-se que mais de três mil mulheres foram contempladas com essa campanha.

O Fórum “Violência contra a mulher: múltiplos olhares, desafios e perspectivas”, que ocorreu no dia 22 de março, foi uma das atividades mais relevantes desenvolvidas pela Prefeitura de Juiz de Fora no ano de 2023. O encontro teve como objetivo apresentar um panorama do atendimento à mulher vítima de violência na cidade, sob os prismas da saúde, da segurança, da assistência social e dos direitos humanos. Na parte da manhã foi realizada uma mesa de debates com temas diversos e na parte da tarde foram apresentados alguns resultados⁸⁹ do projeto de pesquisa “Cultura de Paz e Prevenção das Violências: Tecendo Redes”, fruto de parceria entre a PJJ e a UFJF. Ao final, foi apresentado um painel com o mapeamento das diversas instituições e os serviços oferecidos à mulher em Juiz de Fora e também foram divulgados os resultados do Boletim de Vigilância das Violências realizado pela PJJ, fruto de parceria entre a Secretaria de Saúde, da Subsecretaria de Vigilância em Saúde, da Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania e do Observatório Municipal de Violência e Criminalidade.

Uma notícia que chamou atenção foi o atendimento de dois casos de violência contra mulher em via pública pelas equipes da Guarda Municipal. No primeiro caso, a equipe foi acionada para proteger uma jovem que estava sendo agredida por um homem de 60 anos, nas imediações do Bairro Jardim Glória, região central da cidade. No segundo caso, a equipe flagrou a agressão de um jovem à namorada grávida, no centro da cidade. Autores e vítimas das duas ocorrências foram levados à delegacia de Polícia Civil, para as medidas legais cabíveis.

⁸⁸ A programação completa está disponível no seguinte endereço eletrônico: <<https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=78827>>.

⁸⁹ Notadamente sobre o fluxo da assistência à mulher que procura atendimento contra a violência sofrida.

Compreende-se que a intervenção da Guarda Municipal, enquanto instituição de segurança pública, no caso dos dois flagrantes, contribui para o fortalecimento da rede de proteção e combate à violência contra a mulher e deve ser estimulada.

Alguns trabalhos desenvolvidos pela equipe da Casa da Mulher “Maria da Conceição Lammoglia Jabour” se destacaram. Dentre eles a palestra ministrada na Casa da Conquista⁹⁰, espaço de acolhimento integral para pessoas em situação de rua e vulnerabilidade social, sobre a lei Maria da Penha e os serviços oferecidos no centro de referência municipal, voltado para o atendimento humanizado e acolhimento de mulheres em situação de violência doméstica e de gênero. A equipe da Casa da Mulher também ministrou palestra sobre violência de gênero e questões raciais, para os colaboradores da empresa Vital Engenharia. Esse tipo de iniciativa demonstra-se importante na medida em que atinge um público majoritariamente masculino, o que é essencial para o combate à violência contra a mulher.

Por fim, salienta-se o primeiro encontro, realizado nas dependências da Casa da Mulher, para elaboração de protocolo de Prevenção e Combate à Violência e ao Assédio Sexual nos Espaços Públicos de Lazer do Município de Juiz de Fora. Reunindo representantes de diversas secretarias da PJJ, a reunião representou o início das discussões para construção de uma normativa sobre o assunto, como forma de atender ao disposto na Lei Municipal nº 14.602/2023⁹¹. O protocolo tem por objetivo assegurar a proteção da integridade e da vida das mulheres, enfrentando as variadas formas de violência contra as mulheres e assédio sexual nos espaços públicos, de uso coletivo e espaços de lazer do município. Esse documento representará um avanço importante para a cidade e um instrumento relevante para os equipamentos de enfrentamento à violência contra a mulher presentes na cidade.

Assim, dado o exposto, é perceptível que várias das atividades desenvolvidas pela gestão municipal nos últimos três anos convergem, direta ou indiretamente, com as propostas e diretrizes do Plano Municipal de Políticas para Mulheres, aprovado em 2020. Como exemplo podemos citar a criação do CIAM -

⁹⁰ A Casa da Conquista faz parte do equipamento da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de Juiz de Fora, que conta com a parceria da Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (Adra).

⁹¹ Advindo do projeto nº 23/2023, de autoria da Vereadora Laiz Perrut (PT).

Centro Integrado de Atendimento à Mulher, inaugurado em 2021; a criação do Observatório Municipal de Violência e Criminalidade⁹² e a realização do Fórum “Violência contra a mulher: múltiplos olhares, desafios e perspectivas”, em 2023. Inclusive, durante esse último evento, foram divulgados os resultados do Boletim de Vigilância das Violências realizado pela Prefeitura de Juiz de Fora, contendo um relevante diagnóstico que deverá nortear as próximas ações e políticas para a cidade. O Fórum foi importante também para apurar as carências da rede de enfrentamento à violência contra a mulher, na medida em que promoveu o encontro das várias instituições envolvidas e permitiu o diálogo dos diversos profissionais.

Além do mais, nota-se que é constante a realização de campanhas, palestras, encontros e rodas de conversa sobre os diversos assuntos que atravessam a questão da violência contra a mulher, sempre buscando abranger diferentes públicos. Em relação ao horário de atendimento da Delegacia de Mulheres, sendo a implementação do funcionamento em horário integral (24 horas) uma das propostas de ação explícitas no PMPM, também houve mobilização por parte do Poder Público. Como apontado, o assunto esteve no radar do Poder Legislativo Municipal, notadamente na audiência pública convocada especificamente para tratar do assunto. No entanto, salienta-se que a competência para ampliar o horário de funcionamento da Delegacia de Mulheres ultrapassa o âmbito local, tratando-se de uma questão que carece de recursos financeiros e de efetivo, no nível estadual.

Nessa toada, parece existir uma sintonia entre as ações da Administração Pública vigente e as diretrizes e propostas do Plano Municipal de Políticas para Mulheres, embora não ocorram referências explícitas na divulgação das atividades desenvolvidas. Nessa perspectiva, compreende-se que o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher tem a importante missão de ocupar um papel mais ativo para a implementação do PMPM, apresentando suas propostas o mais rápido possível, e, depois, continuar atuando como agente fiscalizador das políticas públicas endereçadas para o público de mulheres juizforanas.

⁹² Embora o Observatório da Violência e Criminalidade trabalha com o estudo e diagnóstico de todas as modalidades de violência na cidade de Juiz de Fora, existe uma preocupação em compreender as diferentes nuances que marcam o assunto, como é o caso da violência contra a mulher, crianças e idosos.

5. Considerações finais: balanços, desafios e possíveis caminhos

A participação política é assunto de extrema relevância para as democracias contemporâneas, e, por se modificar ao longo do tempo e espaço, carece de constante avaliação. Como visto, a “crise na democracia representativa” indica a necessidade de mudanças, pois tem sido insuficiente em garantir uma participação mais efetiva dos cidadãos nas engrenagens e estruturas do Estado. Nessa toada, a própria noção de democracia, na atualidade, deve ser repensada e percebida como um conceito aberto e em contínuo desenvolvimento. Lançando mão de outros modelos de democracia, como a democracia participativa e a democracia deliberativa, tem-se buscado uma renovação da teoria democrática na formulação de critérios democráticos de participação política popular para além do ato de votar.

Enquanto a democracia participativa atesta a relevância do confronto político e da contestação para a redução das desigualdades, evocando por mais espaços de participação direta do cidadão, a democracia deliberativa dispensa maior atenção aos pressupostos do debate público, que deve ser livre e sem coerção, guardada a justificação pública. Apesar das diferenças, e não obstante algumas críticas recebidas, tanto a teoria participativa quanto a teoria deliberativa contestam o modelo de democracia representativa, que restringe a participação política às eleições periódicas e aos processos de organização e controle do processo eleitoral, e buscam alternativas para expansão dos espaços de participação e envolvimento político nas diferentes estruturas do Estado. Desse modo, os conceitos de participação e deliberação devem ser compreendidos de forma coexistente e complementar, pois objetivam a concretização da justiça social, visando dar maior autonomia ao cidadão e maior potencial de se integrar nas tomadas de decisões, o que contribui para a extensão da democracia.

Nessa perspectiva o tema dos espaços participativos e deliberativos, enquanto locais legítimos e efetivos de participação política, torna-se objeto de investigação de grande importância. Como demonstrado ao longo da pesquisa, a participação política brasileira é uma conquista relativamente recente, e, embora tenham ocorrido, em diversos momentos da nossa história, mobilizações e reivindicações sociais para a conquista de direitos de cidadania, foi com o advento da Constituição Federal de 1998 que se consagraram, de fato, diversos princípios e

instrumentos que viabilizam o exercício de uma democracia participativa e deliberativa. Nessa seara estão os conselhos de políticas públicas, presentes em nível nacional, estadual e municipal.

Os conselhos de políticas públicas contam com a participação de representantes da sociedade civil, que se revestem de legitimidade ao possuírem o poder de emitir pareceres, deliberar sobre temas diversos, elaborar propostas de ações e fiscalizar as políticas públicas. No exercício de suas funções, os conselheiros, tanto os representantes da sociedade civil ou do governo, apresentam suas pautas e os motivos e razões que justificam suas ações, o que, *a priori*, garante maior participação da população. Isso porque, como se sabe, o processo de participação é fundamentalmente marcado pela desigualdade estrutural da sociedade brasileira. Essas nuances devem ser levadas em conta na formulação dos arranjos institucionais que irão captar/proporcionar esse “novo” tipo de participação política.

A despeito do entusiasmo inicial quanto à inovação da participação social e da aproximação entre sociedade e Estado, mais recentemente análises críticas (que são extremamente pertinentes) sobre o funcionamento desses espaços, que muitas vezes conta com atalhos e desvios, com aparatos de difícil acesso e sem uma dinâmica verdadeiramente dialógica com a Administração Pública, tem ganhado espaço. Além disso, levando em conta o cenário ainda muito recente de tentativa de desmonte e esvaziamento dessas instituições participativas, especialmente a partir de 2017, é que se objetivou realizar uma investigação empírica sobre o tema.

Contudo, deve-se salientar que apesar das críticas e dos questionamentos em relação à efetividade e operacionalidade dos institutos participativos previstos na Carta Magna de 1988, dentre eles os Conselhos de Políticas Públicas, compreende-se que tais espaços constituem espaços favoráveis para o exercício político, de forma mais inclusiva e abrangente, apontando caminhos e propondo ideias. Esse tipo de participação tem o grande potencial de “democratizar” o Estado, sendo capaz de proporcionar aos grupos ordinariamente segregados politicamente a possibilidade mais factível de estarem presentes e terem suas pautas ouvidas e discutidas, através de uma representação e participação legítima.

A existência e resistência dos conselhos de políticas públicas é tema que merece especial atenção nos dias atuais. Após um período marcado por uma série de medidas que visavam extinguir ou restringir arbitrariamente a existência de colegiados participativos na esfera federal, ou mesmo de estratégias que visavam promover um esvaziamento desses espaços, os conselhos de políticas públicas sobrevivem. Mais do que nunca se torna essencial demonstrar e reafirmar a importância desses espaços institucionais para a dinâmica democrática brasileira, uma vez que a propagação de informações inverídicas sobre as representações da sociedade civil contribuiu para fomentar uma onda de discursos contrários aos conselhos de políticas públicas por parte da população.

Evidentemente que aqui não se está defendendo que críticas e ponderações não devem existir. Devem e são inerentes à própria Democracia. No entanto, o caminho que parece ser o mais adequado é o de buscar alternativas para reformular e readequar tais espaços, e não o de extirpar ou condenar a sua existência. Como bem argumentou Assis da Costa Oliveira (2022), o “aparelhamento” ou a cooptação dos conselhos por grupos políticos, em diferentes níveis, tem ocorrido desde o início da implementação desses espaços, mas, até então, nunca no intuito de confrontar suas arquiteturas participativas e legitimidades democráticas. Esse tipo de posicionamento é que precisa ser enfrentado e combatido, uma vez que os conselhos de políticas públicas representam a conquista por maior participação popular dentro das estruturas formais do Estado.

Ademais, quando comparados com os espaços tradicionais de representação e participação política, os Conselhos de Políticas Públicas, principalmente no nível municipal, têm demonstrado um maior equilíbrio entre homens e mulheres em sua composição. Esse aspecto merece destaque, uma vez que, em termos de participação política, a desigualdade entre homens e mulheres ainda é expressiva, especialmente considerando as esferas da política formal e da política informal. Como demonstrado, a formação política e social do Brasil conserva em si parte significativa da responsabilidade pelas desigualdades de gênero persistentes até os dias de hoje. No entanto, a maior participação feminina nos Conselhos de Políticas Públicas exemplifica concretamente a renovação da teoria democrática, ao proporcionar um novo lugar, institucionalizado, de representação e participação política.

Tendo em vista tais considerações é que se buscou tratar de forma mais detalhada e aprofundada do tema das desigualdades de gênero no campo da participação política. Constata-se que embora as mulheres tenham tido um papel relevante no cenário político brasileiro em diversos momentos da nossa história, sua atuação quase sempre se deu no âmbito dos espaços informais e da sociedade civil, excluída da esfera pública institucional. Várias questões perpassam essa problemática, tais como heranças históricas e culturais, constrangimentos político-institucionais, divisão sexual do trabalho, dentre outras. O combate à sub-representação das mulheres nos espaços de poder tem o condão de promover políticas públicas que atendam de forma mais apropriada a esse público, contemplando e salvaguardando direitos.

Ainda nos dias de hoje, apesar dos muitos avanços, inclusive em termos de legislação, as desigualdades políticas, sociais e econômicas persistem. Nesse sentido, destaca-se que a presença feminina na esfera pública e nos espaços tradicionais de participação política é ainda marcada pela associação entre o feminino e o espaço doméstico. A presença de um número mais significativo de mulheres nos Conselhos de Políticas Públicas, especialmente nas áreas sociais, pode estar associada, em parte, ao ideário de suposta competência intrínseca do feminino aos “temas do cuidado”.

Inclusive, em 2023, a questão da economia do cuidado⁹³ foi tema da redação do Exame Nacional do Ensino Médio, o ENEM. Os estudantes deveriam discorrer sobre os “Desafios para o enfrentamento da inviabilidade do trabalho de cuidado realizado pela mulher no Brasil”, apresentando uma proposta de intervenção que respeitasse os direitos humanos. Nota-se, desse modo, a preocupação do exame em tratar de um problema social relevante e ainda muito atual e persistente em nossa sociedade, objetivando provocar uma reflexão acerca do assunto e dando protagonismo a uma pauta que tanto impacta a vida das mulheres brasileiras.

Além disso, levando em conta a variável gênero, estudos têm apontado que as instituições participativas em nível municipal concentram maior participação de

⁹³ A expressão economia do cuidado engloba as atividades desempenhadas por pessoas, majoritariamente mulheres, que se dedicam a prestar serviços orientados à satisfação de necessidades físicas ou psicológicas de terceiros, bem como à promoção da criação e desenvolvimento de crianças e jovens.

mulheres do que nos níveis nacionais. De acordo com Romão e Martelli (2020, p. 6), “isto pode estar ligado ao fato de que as mulheres tenham dificuldade de conciliar suas ‘tarefas do cotidiano’ com a representação nos níveis superiores - que implicam distanciamento no tempo e no espaço.” Nesse sentido,

permanece ainda muito forte o vínculo com organizações sociais relacionadas com o mundo familiar, comunitário e religioso, diferente do vínculo associativo masculino, mais próximo da esfera política institucional, do mundo do trabalho e do lazer. (Romão; Martelli, 2020, p. 7)

Outro aspecto importante a ser considerado diz respeito ao tipo ou perfil das organizações e instituições que ocupam assentos nos conselhos. A escolha dos conselheiros que representam a sociedade civil é realizada por indicações de organizações sociais, o que pode propiciar a indicação de mais mulheres, uma vez que os critérios de seleção levam em conta o histórico em lutas sociais, competências técnicas e vinculação com determinados segmentos sociais. Assim, a expressiva presença das mulheres nos conselhos de políticas públicas está também relacionada à inovação trazida por estas instituições em relação aos mecanismos de escolha de representantes e à aceção positiva que é atribuída a este tipo de representação e participação, se comparados à representação eleitoral.⁹⁴

Nessa direção, aliando o tema da participação política feminina com o tema dos conselhos de políticas públicas, foi realizada uma pesquisa empírica junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da cidade de Juiz de Fora, no Estado de Minas Gerais. As investigações estiveram concentradas principalmente na análise do perfil das conselheiras que compõe o referido Conselho, isto é, no tipo de participação política que proporciona para as mulheres da cidade; bem como no exame acerca das principais atividades desenvolvidas dentro da instituição e sobre a efetividade de suas propostas, notadamente em relação ao eixo de combate à violência contra a mulher, do Plano Municipal de Política para Mulheres vigente no município.

⁹⁴ Enquanto a política tradicional é comumente compreendida como um local marcado pela corrupção e por jogos de interesses escusos, os conselhos de políticas públicas, apesar das ainda recentes tentativas de desvirtuação desses espaços, são vistos como locais de promoção da cidadania, até mesmo porque não existe qualquer tipo de remuneração direta envolvida.

Para tanto, foram apresentadas algumas características sobre a organização e funcionamento do CMDM-JF, passando pelas principais regulamentações que regem a instituição. Insta salientar que durante o trabalho de campo um assunto que sempre esteve em destaque foi a questão da violência contra a mulher na cidade, matéria esta que sempre esteve em pauta durante as reuniões do Conselho e também nas variadas atividades e eventos promovidos por ele. Desse modo, como forma de delimitar o escopo da presente pesquisa, buscou-se utilizar o tema da violência contra a mulher como vetor de análise do desempenho do conselho na formulação de propostas de políticas públicas, avaliando a efetividade de sua atuação e o seu impacto para a política do município.

Ademais, há que se considerar que a violência contra as mulheres é assunto que impacta a sociedade brasileira como um todo, carecendo de políticas públicas efetivas para o seu enfrentamento. Os elevados índices de violência contra as mulheres na sociedade brasileira indicam que esse problema possui raízes profundas e multicausais. Apesar dos muitos avanços em termos de legislação e proteção jurídica já alcançados, há uma longa caminhada a ser percorrida, e o combate às múltiplas formas de violência contra a mulher deve perpassar pelo enfrentamento das desigualdades de gênero.

Explicar o crescimento da violência no Brasil é tarefa complexa. Primeiramente porque a subnotificação é muito alta, o que não é uma especificidade do cenário presente, estando presente em levantamentos em todo o mundo. Afora isso, o período da pandemia também contribuiu para o incremento das estatísticas e agravamento do problema, uma vez que ampliou a vulnerabilidade das mulheres à violência sexual, física e psicológica, e, como se sabe, a maior parte das violências cometidas contra as mulheres é praticada por seus companheiros ou familiares próximos.

Assim, após uma breve contextualização acerca de alguns problemas que permeiam o tema da violência contra a mulher em nossa sociedade e sobre os principais avanços legislativos já obtidos, buscou-se compreender os motivos que colocam Juiz de Fora na segunda posição do *ranking* da violência do Estado de Minas Gerais. Sem a pretensão de esgotar o tema e longe de um diagnóstico final a respeito das razões dos altos índices de violência contra a mulher na cidade, mas

com a intenção de fornecer as bases para compreensão de um panorama geral do problema na cidade, o que será importante para análise da efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência, foi possível chegar a algumas conclusões preliminares.

Juiz de Fora acompanhou a tendência percebida no estado mineiro de incremento nas estatísticas de violência contra a mulher nos últimos anos. Além disso, o município apresentou um forte crescimento econômico e populacional nos últimos anos, desacompanhada de políticas sociais integradas, o que levou a um índice geral de violência bastante elevado. Por fim, o município possui uma rede de enfrentamento à violência contra a mulher relativamente ampla e sólida, gerando um ambiente mais propício à denúncia⁹⁵, o que pode ocasionar um incremento nas estatísticas do município, e à busca de ajuda por parte das mulheres vítimas de violência.

A preocupação acerca do assunto repercute na cidade e, em 2023, ocorreram alguns eventos importantes tratando da temática, o que demonstra que o combate à violência contra a mulher está no radar do Poder Público local. A Audiência Pública sobre o serviço de atendimento às vítimas de violência realizada pela Câmara Municipal proporcionou a participação da população na discussão sobre o tema, publicizando um problema que é de interesse de toda sociedade juizforana. Também o Fórum sobre violência contra a mulher foi um marco importante para a cidade, pois propiciou o encontro e diálogo entre os diversos segmentos da rede de enfrentamento à violência contra a mulher que atuam no município, apontando os avanços e as deficiências existentes, como, por exemplo, a falta de uma atuação mais articulada entre os diversos equipamentos. Além disso, a divulgação dos resultados do Boletim de Vigilância das Violências certamente também ajudará a nortear a atuação dos aparelhos públicos existentes.

Ao longo da pesquisa foi possível constatar que Juiz de Fora conta com uma rede de atendimento à mulher relativamente ampla e sólida, com atendimento multiprofissional capacitado, contando com importantes canais e locais de

⁹⁵ Sobre esse último aspecto pode-se ter como hipótese que há um aumento das notificações porque as vítimas estão mais empoderadas e mais informadas, contudo, este argumento pode ser relativizado quando se verifica o perfil das vítimas. Isso, pois, grande parte delas são crianças e adolescentes. Desse modo, ainda que estas estejam mais informadas sobre o que é abuso, é difícil supor o empoderamento como única explicação para o fenômeno.

atendimento à mulher vítima de violência, tais como a Casa da Mulher e a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher da Polícia Civil. No entanto, especialmente levando em conta as discussões e exposições levantadas no fórum de violência, pôde-se perceber que embora a rede seja consideravelmente extensa, falta ainda uma articulação mais eficiente e efetiva entre os diferentes segmentos que atuam no combate à violência contra a mulher na cidade. Essa é, provavelmente, uma das causas do município, não obstante a existência de tantos aparelhos de proteção e prevenção, ainda apresentar índices de violência tão elevados.

Outra iniciativa de grande importância para o enfrentamento à violência contra a mulher em Juiz de Fora é o Plano Municipal de Políticas para Mulheres, de autoria do Conselho Municipal de Direitos da Mulher. Tal plano, aprovado no fim de 2020, já havia sido apresentado anteriormente (2014), mas em razão de objeções e intervenções por parte da Assembleia Legislativa, foi retirado do plano de pauta da Câmara Municipal. O PMPM tem o grande mérito de apresentar propostas, com objetivos gerais e específicos, e estabelecer linhas de ação capazes de nortear as metas e as ações a serem desenvolvidas pelo Governo Municipal. Considerando isso, na parte final do trabalho de campo realizado, intentou-se estabelecer uma análise acerca da influência desse plano para as políticas públicas direcionadas ao público feminino da cidade, notadamente no que se refere ao combate à violência contra as mulheres.

Não se pode perder de vista que a implementação de políticas públicas, amplas e articuladas, requerem que a noção de enfrentamento da violência contra a mulher não se limite à questão do combate à violência, mas também abranja e converse com outras dimensões, tais como da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres. Além disso, é importante que se verifique qual o tipo de diálogo existente entre poder público e instituições participativas e deliberativas que tratam da mesma política pública. Isso, pois, a troca entre os variados grupos que trabalham na mesma área temática é fulcral para a formulação e fortalecimento das políticas públicas.

A partir de todas as considerações apontadas, foi feito estudo de caso do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher da cidade de Juiz de Fora. Os principais pontos na presente pesquisa consistiram na análise acerca do funcionamento do

CMDM-JF e o perfil das mulheres e organizações participantes; na investigação sobre as formas de atuação do conselho perante a sociedade e sua articulação com a Administração Pública; e, por fim, no estudo sobre a atuação do conselho no enfrentamento à violência contra a mulher, sob o ponto de vista da efetividade das propostas e do dever de fiscalização. Para tanto, foram utilizadas algumas ferramentas de investigação, dentre elas: análise documental, especialmente através da leitura das atas das reuniões do CMDM-JF e da legislação que rege o referido conselho; observação das reuniões nos últimos três anos (2021-2023); acompanhamento das atividades organizadas pelo conselho; aplicação de questionários de pesquisa para as conselheiras municipais e para mulheres participantes de organizações da sociedade civil que não integravam o referido Conselho.

É importante ressaltar que durante todo o período do trabalho empírico nunca houve qualquer tipo de obstáculo ou objeção para a participação das reuniões e demais atividades do Conselho. As conselheiras, de modo geral, e a secretária executiva do CMDM-JF foram sempre muito solícitas e acessíveis. Além disso, em diversas ocasiões ficou nítido que o Conselho dos Direitos da Mulher é um dos mais operativos da cidade. Foi, por exemplo, o primeiro Conselho a retomar encontros presenciais após o período de maior isolamento social, advindo da pandemia de Covid-19, e o único conselho municipal sem vacância nos processos eleitorais realizados em 2023 (de acordo com a coordenadora da Casa do Conselhos).

Por outro lado, a aplicação dos questionários para as mulheres que participam de movimentos e organizações da sociedade civil sem assento no conselho foi tarefa um pouco mais difícil. Foram feitos convites, via telefone, redes sociais e através abordagens pessoais, em alguns eventos que ocorreram na cidade, com representantes de mais de vinte instituições da sociedade civil juizforana, que trabalham direta ou indiretamente com o tema da violência contra a mulher, procurando abranger perfis e formatos variados. Alguns contatos não foram retornados e, em alguns casos, convites foram recusados.

Durante a realização da pesquisa foi possível acompanhar a realização de dois processos eleitorais para a escolha das representantes da sociedade civil, novas e reconduzidas. Ambos os processos eleitorais foram transparentes e transcorreram

sem incidentes. No entanto, não obstante o preenchimento de todas as vagas reservadas à sociedade civil, acredita-se que um tipo de publicidade mais efetivo poderia incentivar a candidatura e participação de mais instituições da cidade. Essa percepção não se aplica exclusivamente ao CMDM-JF, mas a todos os demais conselhos da cidade. Uma divulgação mais robusta em veículos de comunicação mais populares, tais como jornais, canais de televisão locais e redes sociais, poderia colaborar nessa empreitada, uma vez que a publicidade em atos de governo não alcança o público em geral.

Em relação ao perfil social e econômico das mulheres que participam desse conselho, nota-se um público mais velho, com idade acima de 40 anos, formado predominantemente por mulheres brancas, com filhos, casadas, com elevado grau de instrução e padrão remuneratório acima da média nacional. Alguns desses aspectos podem ser explicados, em parte, pelos tipos de instituições da sociedade civil que o compõem, muitas delas organizações sociais de cunho mais tradicional e com atuação mais consolidada na cidade. Essas características contrastam com o perfil das mulheres entrevistadas representantes de movimentos e organizações da sociedade civil que não integram o CMDM-JF. Esse segundo grupo de mulheres é mais jovem (75% declararam ter menos de 40 anos), não tem filhos e possui grau de instrução e renda mais variado. Além disso, a maior parte das mulheres participantes declarou ser negra (50%) ou parda (25%), o que também é bem distinto do perfil das mulheres que integram atualmente o CMDM-JF.

Apesar de existir certa pluralidade nos tipos de entidades participantes, é evidente a ausência de certos grupos, dentre eles organizações feministas, LGBTs e da juventude. Isso influencia na diversidade de perspectivas apresentadas nos debates, bem como nas decisões ali tomadas e acaba por comprometer uma das principais funções dos conselhos de políticas públicas, isto é, de apresentar, representar e decidir sobre temas e interesses da sociedade, que ordinariamente são sub-representados nos espaços tradicionais de representação política. Assim, deve haver um maior esforço no intuito de alcançar uma dinâmica mais democrática e plural dentro desse conselho, buscando convidar instituições de diferentes setores e com campos de atuação mais variados.

No entanto, essa não é uma exclusividade do CMDM-JF, pois assim como acontece na maior parte dos conselhos de políticas públicas, como já vem sendo apontado pela literatura especializada, a participação social nesses espaços não é um retrato fiel da composição social ao qual representam. Outro obstáculo é a carência de recursos próprios, o que impacta no desenvolvimento das atividades do CMDM-JF. Assim, embora exista autonomia instituída legalmente, a vinculação e dependência aos órgãos executivos, que respondem pela gestão dos conselhos municipais, dificultam seu funcionamento operativo.

Em relação à participação sociopolítica, o que mais chamou atenção, mas não é uma grande surpresa, tendo em vista que os índices de filiação de mulheres a partidos políticos ainda é pequeno⁹⁶, é o baixo número de conselheiras filiadas a algum partido político (somente cerca de 34% das entrevistadas). Por outro lado, dentre as representantes da sociedade civil entrevistadas que não participam do CMDM-JF o número é um pouco maior: mais da metade é filiada a algum partido político.

Outro aspecto que merece ser destacado é que duas das três forças policiais que possuíam assentos no Conselho não participaram da pesquisa, apesar dos convites. Tais instituições, quais sejam, Polícia Federal e Polícia Civil, pelo menos durante o período do trabalho de campo (2021-2023), pouco estiveram presentes nas reuniões e demais atividades do Conselho. Atualmente (biênio 2023-2025), nenhuma das duas entidades mencionadas compõem mais os quadros do CMDM-JF. Esse é um dado preocupante, tendo em vista que a Polícia Civil é a instituição responsável pelo funcionamento da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, um dos principais aparelhos da rede de enfrentamento à violência contra a mulher na cidade.

Sobre o questionamento acerca da função fiscalizadora do Conselho, uma parcela significativa das conselheiras municipais (cerca de 22% das entrevistadas) afirmou que raramente ou nunca fiscaliza a implementação das propostas apresentadas pelo CMDM-JF para a gestão municipal e quase 60% das conselheiras

⁹⁶ De acordo com informações do Tribunal Superior Eleitoral a presença de mulheres nas legendas é bastante inferior ao esperado para o gênero, que representa 53% do eleitorado nacional. Em 2023, embora pelo menos 82 milhões de mulheres constam do cadastro da Justiça Eleitoral, apenas 7,3 milhões são filiadas a algum partido político, o que corresponde a cerca de 46% dos filiados.

afirmou que às vezes fiscaliza. Esse dado pode ser interpretado como um indicativo de uma relativa falta de conhecimento sobre a importância de uma das principais funções dos conselhos de políticas públicas, que consiste justamente na função fiscalizadora dos conselhos, que pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.

A literatura especializada aponta que o desconhecimento dos objetivos e funções dos conselhos de políticas públicas por parte de seus membros influenciam na atuação precária dessas instituições. Nesse diapasão, a realização de uma espécie de capacitação periódica para as Conselheiras Municipais acerca das principais funções e objetivos dos Conselhos de Políticas Públicas, seja por parte do próprio CMDM-JF ou da própria prefeitura, na figura da Casa dos Conselhos, tem o potencial de aperfeiçoar a atuação das representantes desses espaços, o que, certamente, contribuirá para um desempenho mais positivo e proativo do Conselho.

Em relação ao Plano Municipal de Políticas para Mulheres, a percepção das conselheiras municipais e das representantes da sociedade civil que não integram o conselho contrasta em alguns pontos. Enquanto 65,6% das conselheiras municipais afirmaram conhecê-lo bem e 31,2% conhecê-lo um pouco, cerca de 44% das representantes da sociedade civil que não integram o conselho afirmaram desconhecer-lo, embora 75% delas o considere muito importante para a cidade de Juiz de Fora. Trata-se de um plano relativamente novo, aprovado há apenas três anos, e é natural que ainda não seja muito conhecido, mas a maior divulgação do plano é algo a ser perseguido.

Chama atenção que quase 70% das entrevistadas, representantes da sociedade civil que não integra o conselho, afirmaram conhecer o CMDM-JF, mas nunca participaram de reuniões e/ou outras atividades por ele promovidas. Esse é um aspecto negativo, pois a participação das instituições que não integram formalmente o conselho nas reuniões e demais atividades promovidas pelo CMDM-JF tem o potencial de influenciar e pressionar as decisões do Conselho. Além disso, um pouco mais da metade considera que o conselho é pouco conhecido da cidade e que suas atividades não raramente ou nunca amplamente divulgadas, pela TV, jornais e mídias sociais, para o público geral da cidade.

Quanto à exigência de CNPJ atualizado das entidades da sociedade civil para concorrer nos processos eleitorais há um dissenso. Considerando as disposições legais existentes, parece inexistir razões para se manter a obrigatoriedade de tal documento. A previsão de exigência de dados referentes à capacidade jurídica das entidades candidatas consta apenas no regimento interno do CMDM-JF, que pode ser alterado, observados os devidos trâmites, uma vez que o Conselho possui autonomia para tanto. Tal requisito tem sido um obstáculo para a participação de alguns movimentos e organizações, que apesar de operantes na cidade, não possuem registro. Inclusive, muitas dessas entidades são comumente convidadas pelo Poder Público para participar de audiências, eventos e atividades que tratam de assuntos relacionados a direitos e demandas das mulheres, o que indica que são reconhecidamente atuantes na cidade.

No entanto, não há indícios de que essa seja uma mudança ventilada no CMDM-JF e qualquer sugestão nesse sentido certamente precisará ser sucedida por um trabalho sério e comprometido por parte das conselheiras municipais. Uma alternativa mais fácil de ser implementada e que poderia gerar impactos mais imediatos é a criação de canais de comunicação com as instituições não participantes. Essa iniciativa poderia trazer resultados positivos para o Conselho, que conseguiria captar opiniões variadas, apreciar novas pautas e demandas, além de ter suas decisões influenciadas por diferentes vozes. A presença de mulheres com perfis mais variados certamente agregaria para o diálogo e para a formulação de sugestões de ações e propostas de políticas públicas para as mulheres da cidade.

No que diz respeito à instituição das Comissões Permanentes de Trabalho para trabalhar com os eixos do Plano Municipal de Políticas para Mulheres, observa-se que há um esforço e empenho por parte das Conselheiras. Os trabalhos estão caminhando bem, embora o processo de formulação de sugestão tenha sido um pouco longo. As conselheiras do próximo biênio terão pela frente a missão de dar continuidade aos trabalhos, enviando as propostas para o Poder Executivo, fiscalizando e cobrando a implementação das ações sugeridas. Nesse sentido, uma sugestão seria a criação de comissões permanentes, que podem contar com um rodízio de representantes, responsáveis por fiscalizar a execução das propostas do Conselho pela gestão pública.

Em relação às ações e atividades, relacionadas ao tema da violência contra as mulheres, promovidas e desenvolvidas pela atual gestão municipal, alguns resultados foram encontrados. Após buscas no site da prefeitura de Juiz de Fora, com o uso de palavras-chave, restou evidenciado que várias das ações desenvolvidas pelo Poder Público convergem, direta ou indiretamente, com as diretrizes do Plano Municipal de Políticas para Mulheres para o enfrentamento das várias formas de violência doméstica e social. Os exemplos mais evidentes são a criação do Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIAM), inaugurado em 2021; a criação do Observatório Municipal de Violência e Criminalidade e a realização do Fórum “Violência contra a mulher: múltiplos olhares, desafios e perspectivas”, ambos em 2023.

Também é constante a realização de encontros, palestras, campanhas e rodas de conversa sobre assuntos variados que perpassam pela questão da violência contra a mulher, voltados para públicos variados. Quanto à demanda de ampliação do horário de atendimento da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, considerando que a implementação do funcionamento em horário integral é uma das propostas de ação explícitas no PMPM, também houve mobilização por parte do Poder Público. Dado o exposto, de forma preliminar, nota-se uma sintonia entre as ações da Administração Pública local e as propostas e diretrizes do Plano Municipal de Políticas para Mulheres, apesar de não haver uma referência explícita nesse sentido.

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher tem a importante tarefa de ocupar um papel mais ativo na busca da implementação do Plano Municipal de Políticas para Mulheres, pois é um dos protagonistas na luta e defesa dos direitos das mulheres da cidade. Com mais de vinte anos de existência, o CMDM-JF já conseguiu avançar em diversos aspectos, e certamente em muito contribui para a vida de diversas mulheres de Juiz de Fora. Alguns ajustes, no entanto, se demonstram necessários. Faz parte da dinâmica democrática o constante ajuste e aperfeiçoamento dos canais de participação política, ainda mais considerando o caráter transversal e intersetorial dos temas que envolvem os direitos, garantias e proteção às mulheres, especialmente no campo das políticas públicas de enfrentamento à violência.

6. Referências bibliográficas

ACÁCIO, Davi Carlos. **Violência contra mulheres faz 11 vítimas por dia em Juiz de Fora.** O Pharol, abril de 2022. Disponível em: <[ALMEIDA, Daniella. **Conselho dos Direitos da Mulher tem 1ª reunião de trabalho em 2023.** Agência Brasil, 2023. Disponível em: <\[ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. **Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação:** a Política Nacional de Participação Social. Revista Sociedade e Estado. Vol. 32, nº 3, Setembro/Dezembro 2017.\]\(https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-05/conselho-dos-direitos-da-mulher-tem-1a-reuniao-de-trabalho-em-2023#:~:text=Criado%20em%201985%2C%20o%20Conselho,designados%20pel o%20Minist%C3%A9rio%20das%20Mulheres.>. Acesso em: 30 de jun. 2023.</p></div><div data-bbox=\)](https://jornalopharol.com.br/2022/04/violencia-contra-mulheres-faz-11-vitimas-por-dia-em-juiz-de-fora/#:~:text=Em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20idade%2C%20em,%20com%2027%2C%25.>. Acesso em: 03 de set. 2022.</p></div><div data-bbox=)

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. **Pluralização da representação política e legitimidade democrática:** lições das instituições participativas no Brasil. Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 20, nº 1, abril, 2014, p. 96-117.

_____. **Resiliência Institucional:** para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? Caderno CRH, Salvador, v. 33, 2020, p. 01-24.

ALVES, Fernando de Brito; SOUZA, Matheus Silveira de. **Democracia Participativa:** os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular. Argumenta Journal Law, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 28. p. 107-124.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 2022. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Ano 16 – São Paulo: FBSP, 2022.

_____. **2023.** Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Ano 17 – São Paulo: FBSP, 2023.

AVELINO, Daniel Pitangueira de; ALENCAR, Joana Luíza Oliveira; COSTA, Pedro Caio Borges. **Colegiados Nacionais de Políticas Públicas em contexto de mudanças:** equipes de apoio e estratégia de sobrevivência. IPEA: Rio de Janeiro, 2017.

AVRITZER, Leonardo. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação:** mapeando o debate. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento. Vol. 7. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

_____. **Participatory institutions in democratic Brazil.** Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; John Hopkins University, 2009.

_____. **Um desenho institucional para o novo associativismo.** Lua Nova, Revista de Cultura e Política, n 39. São Paulo: 1997, p. 148-174.

BARBOSA, Cláudia de Faria. **As mulheres na política local: entre as esferas pública e privada.** Curitiba: Appris, 2019.

BATELLA, Wagner; MASCARENHAS, Marcelo A.; CATÃO, Rafael de C. **Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19 em Juiz de Fora – MG.** In: Crime e Território: Estudos e experiências em políticas de segurança pública. MELO, Silas N.; MASULLO, Yata A. G.; CARVALHO, Dionatan S. (Orgs.) São Luís: IMESC, 2021.

BEZERRA, Carla. de P.; ALMEIDA, Débora. R. de; GURZA LAVALLE, Adrian; DOWBOR, Monika. W. **Deinstitutionalization and resilience of participatory councils in the Bolsonaro government.** SciELO Preprints, 2022. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.4218. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4218>. Acesso em: 3 jul. 2023.

BIGLIARDI, Adriana Maria; ANTUNES, Maria Cristina; WANDERBROOKE, Ana Claudia N. S. **O impacto das políticas públicas no enfrentamento à violência contra a mulher: implicações para a Psicologia Social Comunitária.** Bol. - Acad. Paul. Psicol., São Paulo, v. 36, n. 91, p. 262-285, jul. 2016. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-711X2016000200003&lng=pt&nrm=iso. acesso em 25 jul. 2023.

BIROLI, Flávia. **Divisão Sexual do Trabalho e Democracia.** Revista Dados, nº 59(3), pp. 681- 719, 2016.

_____. **Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, Flávia. **Movimento feminista.** In: Centro de Pesquisa E Documentação De História Contemporânea do Brasil. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/movimento-feminista>. Acesso em: 06 de jul. 2021.

BOLETIM DE VIGILÂNCIA DAS VIOLÊNCIAS. **Raio X da violência contra as mulheres em Juiz de Fora: um retrato sob a ótica das notificações do SINAN, 2017-2021.** Prefeitura de Juiz de Fora, Secretaria de Saúde e Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania. Volume I, nº 01, ano 2022.

BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação: Política de base e Democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

BRADY, Henry E. **Political participation**. In: ROBINSON, J. P. Measures of political attitudes. San Diego, CA: Academic Press, 1999.

BRASIL. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, “Convenção de Belém do Pará”**. 1994. Disponível em: <<http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>>. Acesso em: 06 de jun. 2022.

_____. **Decreto nº 4.377/2002**. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 31 de mai. 2022.

_____. **Decreto nº 9.586/2018**. Institui o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9586.htm>. Acesso em: 26 de jul. 2023.

_____. **Lei nº 11.340/2006**. Lei Maria da Penha. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 30 de mai. 2022.

_____. **Lei nº 13.019**, 31 de julho de 2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em: 03 de out. 2023.

_____. **Lei nº 13.104/2015**. Lei do Feminicídio. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm>. Acesso em: 30 de mai. 2022.

_____. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM**. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – Governo Federal. 2011-2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/conselho>>. Acesso em: 06 de jun. 2021.

_____. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, 2011.

BUENO, Samira. **Violência Contra Mulheres em 2021**. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/03/violencia-contramulher-2021-v5.pdf>>. Acesso em: 05 de jun. 2022.

BUENO, Samira; et al. **Visível e Invisível: A Vitimização de Mulheres no Brasil**. 3ª edição. Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Instituto de Pesquisas Datafolha, 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. **CIAM é referência em atendimento ao público LGBTQIAPN+**. Câmara Municipal de Juiz de Fora, 16/08/2022. Disponível em: <<https://www.camarajf.mg.gov.br/www/noticias/exibir/12352/CIAM-e-referencia-em-atendimento-ao-publico-LGBTQIAPN.html>>. Acesso em 17 de jul. 2023.

CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática**. Serviço Social & Sociedade, n. 55, Nov. 1997.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização**. In. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs). Coletânea de Políticas públicas. V. 2. Brasília: ENAP, 2006.

CARNEIRO, Suelaine. **Mulheres Negras e Violência Doméstica: decodificando os números**. 1 ed. São Paulo: Geledés Instituto da Mulher Negra, 2017. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2017/03/e-BOOK-MULHERES-NEGRAS-e-VIOL%C3%8ANCIA-DOM%C3%89STICA-decodificando-os-n%C3%BAmeros-isbn.pdf>. Acesso em: 04 de jun. 2022.

CEPAL. Nações Unidas. **Feminicídio ou femicídio**. Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, 2021. Disponível em: <[https://oig.cepal.org/pt/indicadores/femicidio-ou-femicidio#:~:text=Desses%20pa%C3%ADses%2C%20as%20maiores%20taxas,4%20casos%20por%20100.000%20mulheres\).>](https://oig.cepal.org/pt/indicadores/femicidio-ou-femicidio#:~:text=Desses%20pa%C3%ADses%2C%20as%20maiores%20taxas,4%20casos%20por%20100.000%20mulheres).>)>. Acesso em: 28 de jul. 2023

CERQUEIRA, Daniel (org.). **Atlas da Violência 2021**. Daniel Cerqueira et al, - São Paulo: FBSP e IPEA, 2021.

CODATO, Adriano Nervo. **Elites, políticos e instituições políticas: o Estado Novo no Brasil, de novo**. 2009. Disponível em: <https://www.academia.edu/225967/Elites_pol%C3%ADticos_e_institui%C3%A7%C3%B5es_pol%C3%ADticas_o_Estado_Novo_no_Brasil_de_novo>. Acesso em: 19 de dez. de 2020.

CODATO, Adriano Nervo; OLIVEIRA, Marcus Roberto. **A marcha, o terço e o livro: catolicismo conservador e ação política na conjuntura do golpe de 1964**. Revista Brasileira de História. V. 24 N. 47 São Paulo, 2004.

COELHO, Elza B. Salema; BOLSONI, Carolina C.; CONCEIÇÃO, Thays Berger; VERDI, Marta I. Machado. **Políticas Públicas no enfrentamento da violência**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

COHEN, Jean. **Deliberative Democracy**. In: Deliberation, Participation and Democracy. Can the people govern? ROSENBERG, S. W. (Ed). Palgrave Macmillan, p. 219-236, 2007.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press, 1992.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça mineira reforça parceria para combater violência doméstica em Juiz de Fora.** Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/justica-mineira-reforca-parceria-para-combater-violencia-domestica-em-juiz-de-fora/>>. Acesso em: 17 de jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. **Brasil ocupa o 7º lugar no ranking de assassinatos de mulheres no mundo.** Direitos Fundamentais. Conselho Nacional do Ministério Público. 2015. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/232-direitos-fundamentais/6556-brasil-ocupa-o-7-lugar-no-ranking-de-assassinatos-de-mulheres-no-mundo>>. Acesso em 03 de jun. 2022.

COSTA, André Galindo do. **As Origens da Participação Política no Brasil.** Escola de Contas - TCM/SP. 2015. Disponível em: <<https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigos/230-as-origens-da-participacao-politica-no-brasil>>. Acesso em: 29 de dez. de 2020.

CRUXÊN, Isadora Araújo; ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; LIMA, Paula Pompeu Fiuza; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros.** IPEA: Brasília, 2013.

CRUZ, Anette Goldberg Velasco. **Movimento feminista.** Verbetes temático - CPDOC. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/movimento-feminista>>. Acesso em: 06 de jul. 2021.

CUNHA, Eleonora S. Martins; ALMEIDA, Debora C. Rezende; FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas:** dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento. Vol. 7. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares; RIBEIRO, Guilherme Leite. **Perspectivas sobre desenvolvimento democrático e qualidade da democracia:** Brasil e América Latina. Revista Sociologia e Cultura, Goiânia, v. 18, n. 2, p. 61-77, jul./dez. 2015.

DAHL, Robert Alan. **Poliarquia:** participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1ª edição, 1ª reimpressão, 1997.

EISENBERG, José. **Pragmatismo, direito reflexivo e judicialização da política.** In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). A Democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: UFMG; IUPERJ; FAPERJ, 2002, p. 43-61.

- FARIA, Claudia Feres. **Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais de saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste.** In: Texto para discussão - Colegiados Nacionais de Políticas públicas em contexto de mudanças: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- FARIA, José Eduardo. **Democracia e participação.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.
- FERREIRA, Elizabeth F. Xavier. **Mulheres, Militância e Memória.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- GARAPON, Antoine. **Le Gardien des Promesses.** Paris: Odile Jacob, 1996.
- GENRO, Tarso; Souza Ubiratan de. **Orçamento Participativo: A Experiência De Porto Alegre.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Luta Pela Moradia.** São Paulo: Loyola, 1991.
- _____. **Participação e democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2019.
- GONÇALVES NETO, Tafarel; DACORSO, Stetina Trani de Meneses e. **O boom das fake news: o começo da era das mentiras.** Cadernos de Psicologia. v. 1, n.1. Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora (CES-JF), jan./jul. de 2019.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Volume 1 e 2. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- _____. **Na esteira da tecnocracia: pequenos escritos políticos XII.** Tradução Luiz Repa. 1ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2014.
- _____. **Teoria do agir comunicativo.** Tradução Paulo Astor Soethe. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- HELD, David. **Modelos de Democracia.** Editora Paidéia; Belo Horizonte, 1987.
- HILLER, Jeffrey. **The State of Participatory Democratic Theory.** Paper presented at 66th annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, abr. 3-6, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Brasileiro de 2022.** Rio de Janeiro, IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal>. Acesso em: 29 de jun. 2023.

_____. **IBGE divulga o rendimento domiciliar per capita e o Coeficiente de Desequilíbrio Regional de 2022.** IBGE, 2023. Disponível em: <[INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros.** Relatório de Pesquisa -. Brasília: IPEA, 2013.](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/37023-ibge-divulga-o-rendimento-domiciliar-per-capita-e-o-coeficiente-de-desequilibrio-regional-de-2022#:~:text=Em%202022%2C%20o%20rendimento%20nominal,%20igual%20a%201%2C00.>”. Acesso em: 18 de ago. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

_____. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil.** IPEA, 2023. Disponível em: <<https://mapaosci.ipea.gov.br/>>. Acesso em 03 de out. 2023

_____. **Sistemas de Indicadores de Percepção Social: Igualdade de Gênero - SIPS** -. IPEA, 2010.

JUIZ DE FORA. **Decreto nº 14.260**, de 30 de dezembro de 2020. Institui o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres. Juiz de Fora, MG: Diário Oficial Eletrônico do Município de Juiz de Fora, 2020. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/anexos/14260a_194250.pdf>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

_____. **Decreto Nº 14.738**, de 25 de agosto de 2021. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher - CMDM e revoga integralmente o Decreto nº 11.951, de 05 de maio de 2014. Juiz de Fora: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/cmdm/arquivos/regimento_230817.pdf>. Acesso em: 16 de ago. 2023.

_____. **Decreto nº 15.033**, de 18 de fevereiro de 2022. Cria o Observatório Municipal de Violência e Criminalidade e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/decreto/2022/1504/15033/decreto-n-15033-2022-cria-o-observatorio-municipal-de-violencia-e-criminalidade-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 de nov. 2023.

_____. **Decreto nº 15.034**, de 18 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre a criação do Núcleo Intersetorial de Prevenção da Violência e Promoção da Paz e dá outras providências. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/decreto/2022/1504/15034/decreto-n-15034-2022-dispoe-sobre-a-criacao-do-nucleo-intersetorial-de-prevencao-da-violencia-e-promocao-da-paz-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 de nov. 2023.

_____. **Lei nº 10.094**, de 05 de dezembro de 2001. Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências. Juiz de Fora: Câmara Municipal, 2001. Disponível em: <<https://jflgis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000023913>>. Acesso em: 10 de jun. 2021.

_____. **Lei nº 11.348**, de 24 de abril de 2007. Altera a redação da Lei nº 10.094, de 05 de dezembro de 2001, que “Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências”. Juiz de Fora: Câmara Municipal, 2007. Disponível em: <<https://jflegis.pjf.mg.gov.br/norma.php?chave=0000028013>>. Acesso em: 10 de jun. 2021.

_____. **Lei nº 14.199**, de 23 de junho de 2021. Dispõe sobre a tramitação prioritária dos processos administrativos em que figurem como parte ou pessoa interessada a vítima de violência doméstica e familiar contra mulher. Disponível em: <<https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?njt=LEI&njn=14199&njc=>>>. Acesso em: 13 de nov. de 2023.

_____. **Lei nº 14.214**, de 16 de julho de 2021. Institui o Programa Auxílio-moradia no Município de Juiz de Fora e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/lei-ordinaria/2021/1422/14214/lei-ordinaria-n-14214-2021-institui-o-programa-auxilio-moradia-no-municipio-de-juiz-de-fora-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 13 de nov. de 2023.

_____. **Lei nº 14.423**, de 12 de maio de 2022. Institui a Campanha Permanente de formação de profissionais da educação no combate à violência contra a mulher e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camarajf.mg.gov.br/sal/norma.php?njt=LEI&njn=14423&njc=>>>. Acesso em: 10 de nov. de 2023.

_____. **Lei Nº 14.424**, de 14 de maio de 2022. Dispõe sobre os direitos garantidos na Casa Abrigo do Município de Juiz de Fora e dá outras providências. Juiz de Fora, MG: Diário Oficial Eletrônico do Município de Juiz de Fora, 2022. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=94727>. Acesso em: 15 de jul. de 2023.

_____. **Lei nº 14.602**, de 25 de abril de 2023. Dispõe sobre o Protocolo de Prevenção e Combate à Violência e ao Assédio Sexual nos Espaços Públicos e Espaços de Lazer do Município de Juiz de Fora. Disponível em: <https://www.pjf.mg.gov.br/e_atos/e_atos_vis.php?id=105755>. Acesso em: 14 de nov. de 2023.

_____. **Lei nº 8.525**, de 27 de agosto de 1994 - Cria o Programa Cultural Murilo Mendes, institui o fundo municipal de incentivo à cultura - FUMIC, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/mg/j/juiz-de-fora/lei-ordinaria/1994/853/8525/lei-ordinaria-n-8525-1994-cria-o-programa-cultural-murilo-mendes-institui-o-fundo-municipal-de-incentivo-a-cultura-fumic-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 23 de set. 2023.

- LAVALLE, Adrián Gurza. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa.** In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento. Vol. 7. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.
- LESSA, Renato. **A constituição brasileira de 1988 como experimento de uma filosofia pública:** um ensaio. In OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo e BRANDÃO, Gildo Marçal (orgs.). A constituição de 1988 na Vida Brasileira. 1ª edição São Paulo: Editora Hucitec, 2008.
- LIMONGI, Fernando; OLIVEIRA, Juliana de Souza e SCHMITT, Stefanie Tomé. **Sufrágio universal, mas... só para homens. O voto feminino no Brasil.** Revista de Sociologia e Política. Vol.27, nº 70. Curitiba, 2019.
- LÜCHMANN, Lígia H. Hahn; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Eder Rodrigues. **Gênero e representação política nos Conselhos Gestores no Brasil.** Dados, v. 59, n. 3, p. 789–822, jul. 2016.
- MACHADO, Igor Suzano. **A constituição de 1988 e a judicialização da política:** o caso do controle de constitucionalidade exercida pelo STF. In CARVALHO, Maria Alice Rezende de; ARAUJO, Cícero; e SIMÕES, Júlio Assis. (Org.). A constituição de 1988. Passado e Futuro. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 2009.
- MACHADO, Raquel; et al. **A Participação da Mulher Brasileira na Política.** Educação para a cidadania. Fortaleza: Grupo Ágora e Observatório Eleitoral do Ceará, 2019.
- MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Políticas Públicas e Controle Social:** encontros e desencontros da experiência brasileira. Revista Intercâmbio dos Congressos de Humanidades, v. 1, n. 1, 2010.
- MADRIGAL, Alexis. **Os Conselhos de Políticas Públicas à luz da Constituição Federal de 1988.** Artigos. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/40415/os-conselhos-de-politicas-publicas-a-luz-daconstituicao-federal-de-1988>>. Acesso em 10 de jun. 2021.
- MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo.** Tradução Vera Pereira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 10, nº 29, pp. 5-34, 1995.
- MANSBRIDGE, J. **Does Participation Makes Better Citizens?** Civic Renewal Movement. Contemporary Theory, 1995.
- MARTELLO, Alexandre. **Instituto diz que volta de ministério específico para Mulheres é positiva, mas orçamento ainda é insuficiente.** G1 – Economia, 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/03/08/instituto-diz-que-volta-de-ministerio-especifico-para-mulheres-e-positiva-mas-orcamento-ainda-e-insuficiente.ghtml>>. Acesso em: 30 de jun. 2023.

MELO, Silas Nogueira; MASULLO, Yata Anderson Gonzaga; CARVALHO, Dionatan Silva. **Crime e território: estudos e experiências em políticas de segurança pública e análise criminal**. São Luís: IMESC, 2021.

MEMÓRIAS DA DITADURA. **Biografias da resistência. Therezinha Zerbini**. Acervo online sobre a história da ditadura no Brasil [s.d.]. Disponível em: <<http://memoriasdaditadura.org.br/biografias-da-resistencia/therezinha-zerbini/>>. Acesso em: 31 de jul. de 2021.

_____. **Mulheres -Memórias da ditadura**. Acervo online sobre a história da ditadura no Brasil [s.d.]. Disponível em: <http://memoriasdaditadura.org.br/mulheres/?gclid=Cj0KCQiA_qD_BRDiARIsANjZ2LBfNWtzG3v23_w0UAviT1aaQA1CEpVOZhWbLRFNGboe4Jaz3b0MGHsaAsNVEALw_wcB>. Acesso em: 26 de dez. de 2020.

MENEZES, Maria Lúcia Pires. **Trajetórias Urbanas: ser e estar na Cidade (Alta) de Juiz de Fora**. Humboldt (Ed. en Español), v. x, p. 1-15, 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. **Um Ponto Cego nas Teorias da Democracia: Os Meios de Comunicação**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB, Rio de Janeiro, n. 49, p. 51-77, 2000.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política: uma introdução**. São Paulo: Boitempo, 2014.

MODELLI, Laís. **Constituição de 1988 foi um avanço nos direitos das mulheres**. Carta Capital, 5 de out. 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/constituicao-de-1988-foi-avanco-nos-direitos-das-mulheres/>>. Acesso em: 03 de jan. 2021.

MONTAÑO, Sônia. **As políticas públicas de gênero: um modelo para armar**. O caso do Brasil. Serie Mujer y Desarrollo. CEPAL, Santiago de Chile, junho de 2003.

MORGANTE, Mirela Marin; NADER, Maria Beatriz. **O patriarcado nos estudos feministas: um debate teórico**. Anais do XVI Encontro Regional de História da Anpuh-Rio: Saberes e práticas científicas. Rio de Janeiro, 2014.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

NONET, Philippe. **Direito e sociedade: a transição ao sistema jurídico responsivo**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

OLIVEIRA, Assis da Costa. **Participação social nos conselhos de políticas públicas na “era Bolsonaro”**: o caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares, v.24, n. 1, 2022.

OXFAM Brasil. **Democracia inacabada: um retrato das desigualdades brasileiras -2021.**

PAIVA, Ângela Maria Randolpho. **Cultura cívica na consolidação democrática: a atualidade de um conceito.** Desigualdade & diversidade (PUCRJ), v. 9, p. 8, 2011.

_____. **Movimentos sociais e teoria crítica: notas sobre a redemocratização brasileiro.** In: D'ARAUJO, Maria Celina Soares (org.). E-book Redemocratização e mudança social no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio, 1992.

PERES, Ana Cláudia. **Quem tem medo das mulheres?** Fundação Oswaldo Cruz. Revista Radis, ENSP, nº 242, 2022.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Espaços deliberativos e a questão da representação.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº 54, p. 97-113, 2004.

POLITIZE. **6 fatos importantes sobre conselhos municipais.** Carla Mereles. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/conselhos-municipais-fatos-importantes/>>. Acesso em: 10 de jun. 2021.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.** CMDM. Disponível em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/cmdm/index.php>>. Acesso em: 12 de abr. 2021.

_____. **Conselho Municipal dos Direitos da Mulher.** 2023. Disponível em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/conselhos/cmdm/index.php>>. Acesso em: 24 de set. 2022.

_____. Portal de Notícias. **Casa da Mulher da PJF completa dez anos com foco no acolhimento de mulheres.** 26 de maio. 2023. Disponível em: <<https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=79852>>. Acesso em: 11 de jul. 2023.

QUINTÃO, Thales Torres. **Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa?** Cadernos da Escola do Legislativo - e-ISSN: 2595-4539, [S.l.], v. 16, n. 26, p. 53-89, fev. 2019. ISSN 2595-4539. Disponível em: <<https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ale/article/view/135>>. Acesso em: 06 de maio 2021.

RODRIGUES, Ellen. **A “escalada da violência” em Juiz de Fora: Para pensar melhor...** Passagens, Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica. Rio de Janeiro: vol. 7, nº1, janeiro-abril, 2015, p. 40-74.

ROMÃO, Wagner; MARTELLI, Carla Giani. **Gênero e participação em nível local: estudo sobre conferências municipais de políticas públicas.** UFPR - Revista de Sociologia e Política. Paraná: v. 28. nº 76, 2020.

ROSA, Patrícia. **Luta contra a Violência à Mulher: Brasil ocupa o 5º lugar no Ranking mundial do Femicídio.** Revista Ativa, 2021. Disponível em: <<https://revistaafirmativa.com.br/luta-contra-a-violencia-a-mulher-brasil-ocupa-o-5o-lugar-no-ranking-mundial-do-femicidio/>>. Acesso em: 03 de jun. 2022.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad.** Buenos Aires: Manantial, 2009.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **O Contrato Social.** Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal. Editora Escala, São Paulo, 1968.

SACCHET, Teresa. **A Culpa é dos Partidos: desigualdades de gênero em disputas eleitorais.** In Biroli, Flavia; Tatagiba, Luciana; Almeida, Carla; Holanda Buarque de, Cristina; Oliveira Elias de, Vanessa. Mulheres, Poder e Ciência Política. Editora da Unicamp. 2020. p. 71- 105.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia.** Os caminhos da democracia participativa. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHUMAHER, Schuma. **CNDM, uma visão histórica.** Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2004.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio: Zahar, 1984.

SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – SEJUSP. Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.seguranca.mg.gov.br/>>. Acesso em: 30 de ago. 2022.

_____. Minas Gerais. Disponível em: <<https://www.seguranca.mg.gov.br/>>. Acesso em: 30 de ago. 2022.

SILVA, Silmara Cordeiro e. **Sociedade civil e poder local: participação nos conselhos municipais gestores de políticas públicas para a ampliação do debate do desenvolvimento local.** Anais do Circuito de Debates Acadêmicos: programas e resumos. Brasília: IPEA, 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e espaços públicos. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas – Campinas, 2013.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução Eduardo Brandão; Prefácio François Furet. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL – SC. **Dados de filiação partidária revelam baixa participação política de jovens e mulheres**. Notícias, nov. 2023. Disponível em: < <https://www.tre-sc.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Novembro/dados-de-filiacao-partidaria-revelam-baixa-participacao-politica-de-jovens-e-mulheres>>. Acesso em: 5 de dez. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA – UFJF. Notícias. **Denúncias de violência doméstica em JF aumentam durante pandemia**. Pesquisa e Inovação, abr. 2021. Disponível em: <<https://www2.ufjf.br/noticias/2021/04/26/denuncias-de-violencia-domestica-em-jf-aumentam-durante-pandemia/>>. Acesso em: 22 de ago. 2021

URBINATI, Nadia. **Democracy Disfigured**. Harvard University Press: 2014.

_____. **Representative democracy and its critics**. In: ALONSO, S. et al (ed.). *The future of representative democracy*. Cambridge: Cambridge University, 2011.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark E. **The concept of representation in contemporary democratic theory**. *Annual Review of Political Science*. n° 11, p. 387-412, 2008.

VIANNA, Luiz Jorge Werneck. **Ensaio sobre política, direito e sociedade**. São Paulo: Hucitec, 2015.

VITALE, Denise. **Jürgen Habermas, modernidade e democracia deliberativa**. *Cadernos do CRH (UFBA)*, v. 19, p. 551-561, 2006.

WAMPLER, Brian. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?** In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Diálogos para o Desenvolvimento. Vol. 7. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

7. ANEXO 1. QUESTIONÁRIO DE PESQUISA PARA AS CONSELHEIRAS MUNICIPAIS

Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora – MG

Tese de doutorado: “A participação das mulheres na política brasileira e o Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora - MG”.

Aluna: Marcella Coelho Andrade – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

O objetivo desta pesquisa é compreender como têm funcionado o Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora – MG, o perfil das mulheres participantes e investigar a atuação do referido conselho para as políticas públicas endereçadas ao público de mulheres da cidade, se conseguem ou não alcançar efetiva participação/impacto na gestão pública, com ênfase nas questões da violência contra o público feminino.

Para isso gostaria de contar com sua colaboração, respondendo às perguntas deste questionário. As respostas devem ser assinaladas com um X.

Informamos que não haverá nenhuma forma de identificação no presente questionário. Todas as respostas e todos os dados são sigilosos e confidenciais, e serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos.

Agradeço sua compreensão e ajuda.

Em primeiro lugar gostaria de algumas informações pessoais para poder ver o que diferentes pessoas acham sobre os temas abaixo abordados.

1- Idade:

Abaixo de 21 anos Entre 41 e 50 anos

Entre 21 e 30 anos Entre 51 e 60 anos

Entre 31 e 40 anos Acima de 60 anos

2- Grau de instrução:

Fundamental (1º grau) incompleto Superior (3º grau) incompleto

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Fundamental (1º grau) completo | <input type="checkbox"/> Superior (3º grau) completo |
| <input type="checkbox"/> Médio (2º grau) incompleto | <input type="checkbox"/> Pós-Graduação incompleta |
| <input type="checkbox"/> Médio (2º grau) completo | <input type="checkbox"/> Pós-Graduação completa |
| <input type="checkbox"/> Nenhuma das opções anteriores | |

3- Profissão, status (se na ativa ou aposentada) e natureza da atividade (se pública ou privada):

Exemplo: Professora, aposentada, rede pública.

4- Raça (seguindo a metodologia utilizada pelo IBGE):

- Branco Negro Parda Amarela

5- Renda mensal familiar:

- Até R\$1.200,00
- De R\$1.212,00 até R\$2.999,00
- De R\$3.000,00 até R\$4.999,00
- De R\$5.000,00 até R\$9.999,00
- Mais de R\$10.000,00

6- Estado civil:

- solteira divorciada/separada
- casada viúva
- união estável

7- Filhos:

Nenhum 3 ou mais filhos

1 ou 2 filhos

Nesta seção gostaria de saber sobre sua participação sociopolítica.

8- Participou, nos anos anteriores à sua participação no Conselho, além do direito do voto, de alguma atividade política?

sim (Vá para próxima questão) não (Vá para questão 9)

8.1- Marque a(s) alternativa(s) que corresponde(m) à sua participação. Marque as três principais.

trabalho gratuito para candidato passeata

comparecimento em comícios abaixo-assinados

manifestações de protesto coletivos

movimentos sociais outros. Especifique: _____

9- Qual seu interesse por política?

muito interesse médio interesse

pouco interesse nenhum interesse

10- Quais meios de comunicação a Sra. utiliza para se informar sobre os acontecimentos políticos em geral? Marque os três principais.

jornal impresso jornais online

conversa com amigos/colegas rádio

televisão redes sociais/internet

sindicatos outros. Especifique: _____

11- A Sra. atua em algum tipo de movimento ou organização social?

sim (Vá para a questão 11.1) não (Vá para questão 12)

11.1 Qual(is)? Marque a(s) alternativa(s) em que a Sra. atua. Marque até três opções.

Associação local de bairro (SPM)

Associações de Classe/Sindicatos

Associações contra a violência de gênero

Organização não-governamental (ONG) diversa

Movimentos religiosos

Colegiado de escola

Outro conselho municipal

outro. Especifique: _____

12- É filiada a algum partido?

sim (Vá para a questão 12.1) não (Vá para questão 13)

12.1- Qual?

PL PT UNIÃO PSD PODEMOS

MDB PSB PSDB PDT REPUBLICANOS

PSC PSOL NOVO PSL

Outro. Qual? _____

Finalmente gostaria de saber um pouco sobre a sua participação no Conselho e sobre o que a Sra. acha dessa participação.

13- De qual segmento a Sra. é representante no Conselho Municipal de Direitos da Mulher?

sociedade civil representante do Estado

14- Como a instituição que o a Sra. representa foi escolhida para ter assento no conselho?

indicação da prefeitura ou da secretaria municipal

negociação entre a instituição e prefeitura

assembleia com participação da sociedade

conferência municipal

inscrição espontânea

convite pelo conselho

outro. Qual? _____

não sabe/ não respondeu

15- Há quantos mandatos a Sra. participa do Conselho?

1 mandato

2 mandatos (consecutivos ou não)

16- A Sra. já participou de atividades, tais como conferências, fóruns, cursos e oficinas na área de atuação do Conselho?

sim (Vá para a questão 16.1) não (Vá para questão 17)

16.1- Marque a(s) alternativa(s) que corresponde(m) à sua participação. Marque até três opções.

conferência municipal fóruns

conferência estadual cursos

conferência nacional oficinas

outros. Qual? _____

17- A Sra. leva a pauta dos Conselhos para ser discutida previamente com os membros da sua entidade ou órgão que representa?

sempre às vezes

raramente nunca

18- Normalmente, quem tem definido a pauta das reuniões ultimamente?

assistente técnica do conselho qualquer conselheiro

Presidente do conselho Outro. Especifique: _____

19- Como a Sra. avalia a sua capacidade de influenciar as decisões do Conselho?

muita força média força

pouca força nenhuma força

20- Qual a sua opinião sobre o impacto das decisões do Conselho na gestão municipal?

alto médio

baixo nenhum

21- Qual sua opinião sobre o compromisso do governo municipal com as decisões do Conselho?

alto médio

baixo nenhum

22- A Sra. fiscaliza se as decisões do conselho estão sendo implementadas pela Secretaria Municipal?

sempre às vezes

raramente nunca

23- Como a Sra. avalia as deliberações entre as conselheiras?

sem divergências

poucas divergências

muitas divergências

24 – Na sua opinião, o conselho se preocupa em promover atividades também para o público masculino?

sempre às vezes

raramente nunca

25- A Sra. conhece o Plano Municipal de Políticas para Mulheres?

sim, conheço

conheço um pouco

não conheço

26- Para a Sra. qual a importância do Plano Municipal de Políticas para Mulheres para a cidade de Juiz de Fora?

muito importante pouco importante

média importância nenhuma importância

27- Para a Sra. a atuação do Conselho Municipal tem contribuído de forma efetiva, através de suas campanhas e propostas de políticas públicas, para a diminuição das taxas de violência contra as mulheres na cidade?

contribuição muito importante em termos de efetividade

contribuição de média importância em termos de efetividade

contribuição pouco importante em termos de efetividade

nenhuma importância em termos de efetividade.

MUITO OBRIGADA!

ANEXO 2. QUESTIONÁRIO DE PESQUISA PARA MULHERES PARTICIPANTES DE MOVIMENTOS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE JUIZ DE FORA

Tese de doutorado: “A participação das mulheres na política brasileira e o Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora - MG”.

Aluna: Marcella Coelho Andrade – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

O objetivo desta pesquisa é avaliar, junto ao público que participa de movimentos sociais contra a violência de gênero, como têm funcionado o Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora – MG em relação às políticas públicas endereçadas ao público de mulheres da cidade, especialmente aquelas que visam ao combate à violência, e se há ampla divulgação para a sociedade civil das atividades do Conselho e de seu funcionamento.

Para isso gostaria de contar com sua colaboração, respondendo às perguntas deste questionário. As respostas devem ser assinaladas com um X.

Informamos que não haverá nenhuma forma de identificação no presente questionário. Todas as respostas e todos os dados são sigilosos e confidenciais, e serão utilizadas exclusivamente para fins acadêmicos.

Agradeço sua compreensão e ajuda.

Em primeiro lugar gostaria de algumas informações pessoais para poder ver o que diferentes pessoas acham sobre os temas abaixo abordados.

1- Idade:

Abaixo de 21 anos Entre 41 e 50 anos

Entre 21 e 30 anos Entre 51 e 60 anos

Entre 31 e 40 anos Acima de 60 anos

2- Grau de instrução:

Fundamental (1º grau) incompleto Superior (3º grau) incompleto

Fundamental (1º grau) completo Superior (3º grau) completo

Médio (2º grau) incompleto Pós-Graduação incompleta

Médio (2º grau) completo Pós-Graduação completa

Nenhuma das opções anteriores

3- Profissão, status (se na ativa ou aposentada) e natureza da atividade (se pública ou privada):

Exemplo: Professora, aposentada, rede pública.

4- Raça (seguindo a metodologia utilizada pelo IBGE):

Branco Negro Parda Amarela

5- Renda mensal familiar:

Até R\$1.200,00

De R\$1.212,00 até R\$2.999,00

De R\$3.000,00 até R\$4.999,00

De R\$5.000,00 até R\$9.999,00

Mais de R\$10.000,00

6- Estado civil:

solteira divorciada/separada

casada viúva

união estável

7- Filhos:

Nenhum 3 ou mais filhos

1 ou 2 filhos

Nesta seção gostaria de saber sobre sua participação sociopolítica.

8- Participou, recentemente, além do direito do voto ou da militância feminina, de alguma outra atividade política?

sim (Vá para próxima questão) não (Vá para questão 8.1)

8.1- Marque a(s) alternativa(s) que corresponde(m) à sua participação.

trabalho gratuito para candidato passeata

comparecimento em comícios abaixo-assinados

manifestações de protesto coletivos

movimentos sociais outros. Especifique: _____

9- Qual seu interesse por política?

muito interesse médio interesse

pouco interesse nenhum interesse

10- Qual meio de comunicação a Sra. utiliza para se informar sobre os acontecimentos políticos em geral? Marque os três principais.

jornal impresso jornais online

conversa com amigos/colegas rádio

televisão redes sociais/internet

sindicatos outros. Especifique: _____

11. A Sra. atua em algum outro tipo de movimento ou organização social?

sim (Vá para próxima questão) não (Vá para questão 12)

11.1 Qual(is)? Marque a(s) alternativa(s) em que a Sra. atua. Marque até três opções.

- Associação local de bairro (SPM)
- Associações de Classe/Sindicatos
- Associações contra a violência de gênero
- Organização não-governamental (ONG) diversa
- Movimentos religiosos
- Colegiado de escola
- Outro conselho municipal
- outro. Especifique: _____

12- É filiada a algum partido?

- sim (Vá para próxima questão) não (Vá para questão 13)

12.1- Qual?

- PL PT UNIÃO PSD PODEMOS
- MDB PSB PSDB PDT REPUBLICANOS
- PSC PSOL NOVO PSL
- Outro. Qual? _____

Nesta seção gostaria de saber um pouco mais sobre seu conhecimento acerca da existência, atividades e funcionamento do Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora – MG.

13- Conhece ou já ouviu falar do Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora – MG?

- sim (Vá para próxima questão) não (Vá para questão 14)

13.1- Marque a(s) alternativa(s) que corresponde(m) à sua afirmativa:

- Conheço, já participei de reuniões e/ou outras atividades promovidas pelo CMDM

Conheço, mas nunca participei de reuniões e/ou outras atividades

Conheço, acompanho suas deliberações pela imprensa ou por colegas

14- Na sua opinião, o Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora é conhecido pela sociedade civil juizforana?

muito conhecido médio conhecido

pouco conhecido desconhecido

15- Para a Sra. o funcionamento e as atividades do Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora são amplamente divulgados (TV, jornais e mídias sociais) para a sociedade civil?

sempre às vezes

raramente nunca

16- Qual a sua opinião sobre o impacto da atuação do Conselho na gestão municipal?

alto médio

baixo nenhum

17- Qual a sua opinião sobre o impacto da atuação do Conselho para a proteção das mulheres contra a violência?

alto médio

baixo nenhum

18- A Sra. conhece o Plano Municipal de Políticas para Mulheres?

sim, conheço

conheço um pouco

não conheço

19- Para a Sra. qual a importância do Plano Municipal de Políticas para Mulheres para a cidade de Juiz de Fora?

muito importante pouco importante

média importância nenhuma importância

ainda não conheço o plano, não posso opinar

20- Para a Sra. a atuação do Conselho Municipal tem contribuído de forma efetiva, através de suas campanhas e propostas de políticas públicas, para a diminuição das taxas de violência contra as mulheres na cidade?

contribuição muito importante em termos de efetividade

contribuição pouco importante em termos de efetividade

contribuição de média importância em termos de efetividade

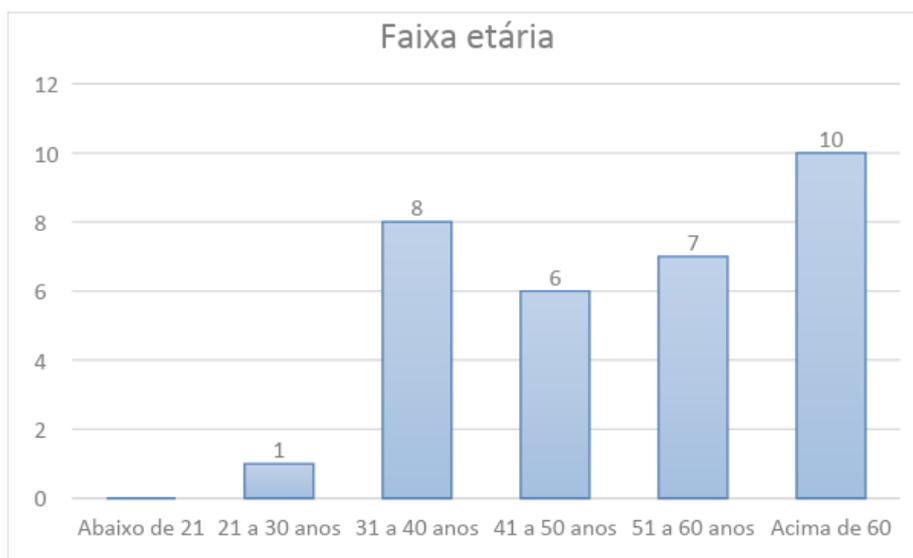
nenhuma importância em termos de efetividade.

**MUITO
OBRIGADA!**

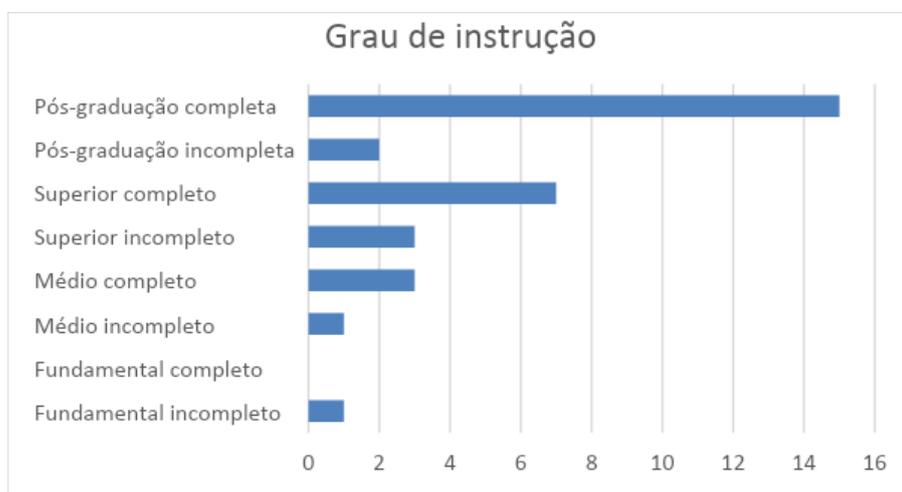
ANEXO 3. RESULTADOS DOS QUESTIONÁRIOS DE PESQUISA APLICADOS ÀS CONSELHEIRAS MUNICIPAIS

CARACTERÍSTICAS PESSOAIS

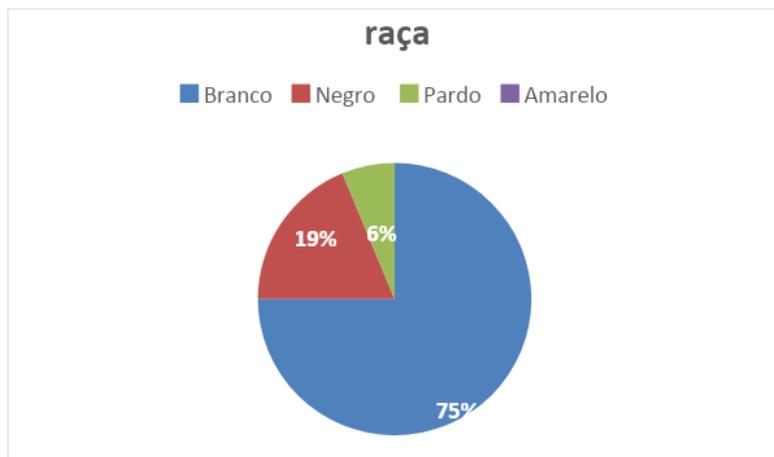
1- Faixa etária



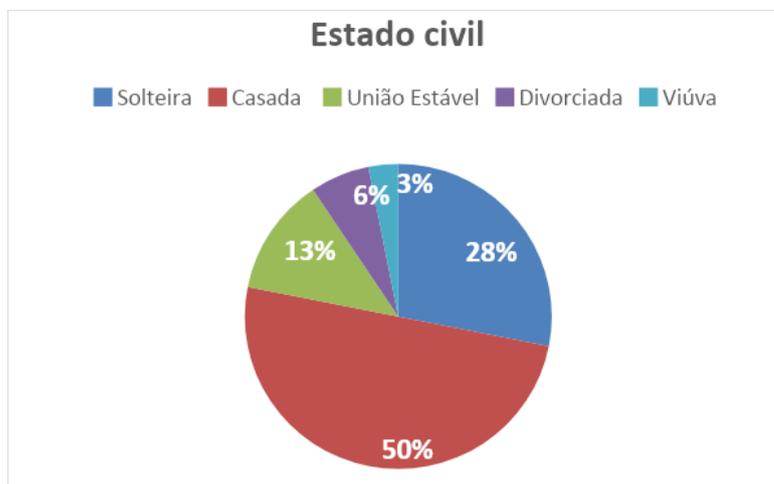
2- Grau de instrução



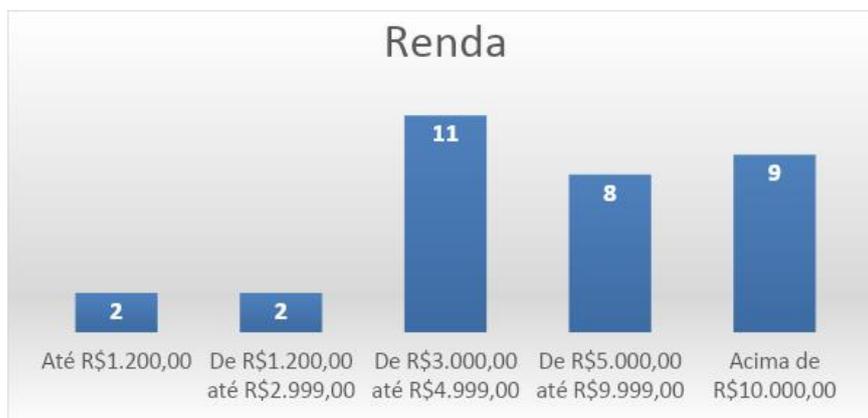
3- Raça



4- Estado civil



5- Renda



6- Número de filhos



PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA

7- Participou recentemente de alguma atividade política, além do voto?

Sim – 81,2%

Não – 18,8%

8- Principais atividades sociopolíticas praticadas

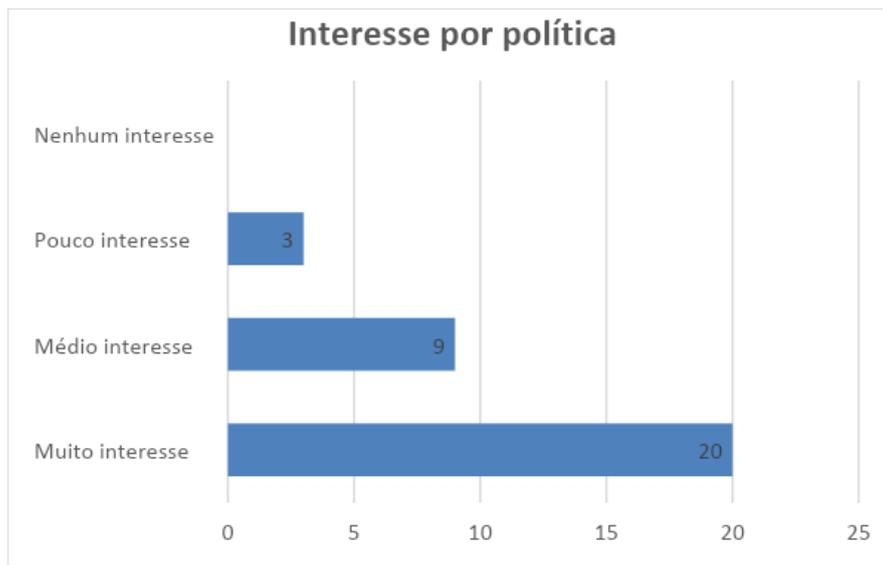
8

Principais atividades sociopolíticas

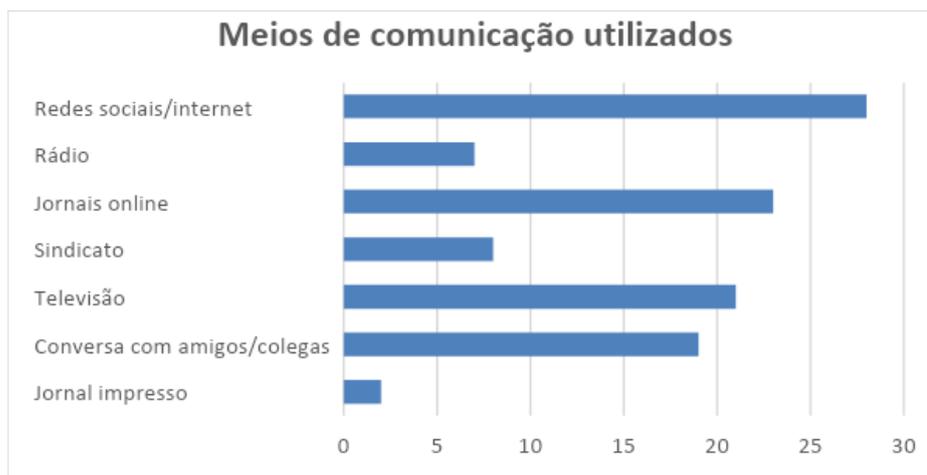


Outras atividades sociopolíticas listadas: candidato a cargo político, Comissão de Direitos Humanos da OAB, mesária, outros conselhos municipais.

9- Interesse por política



10- Principais meios de comunicação utilizados para se informar sobre política



11- Atua em algum tipo de movimento da sociedade civil ou organização social?

Sim – 87,5%

Não – 12,5%

12- Movimentos e organizações que participam

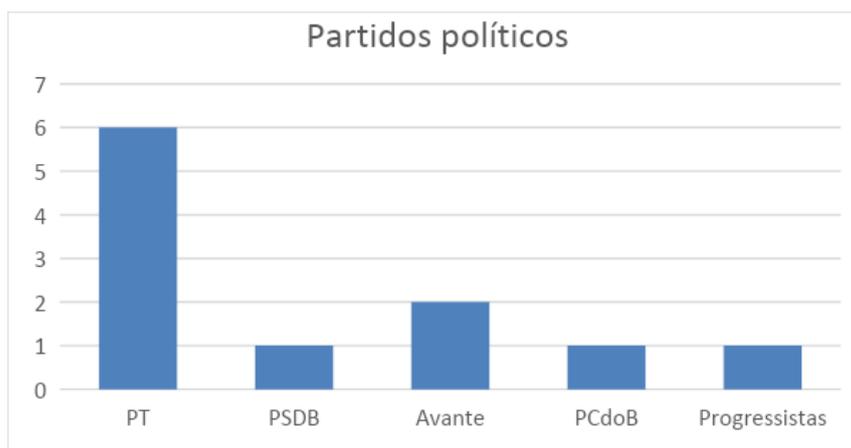


13- É filiada a algum partido político?

Sim – 34,3%

Não – 65,7%

14- Partidos políticos que são filiadas



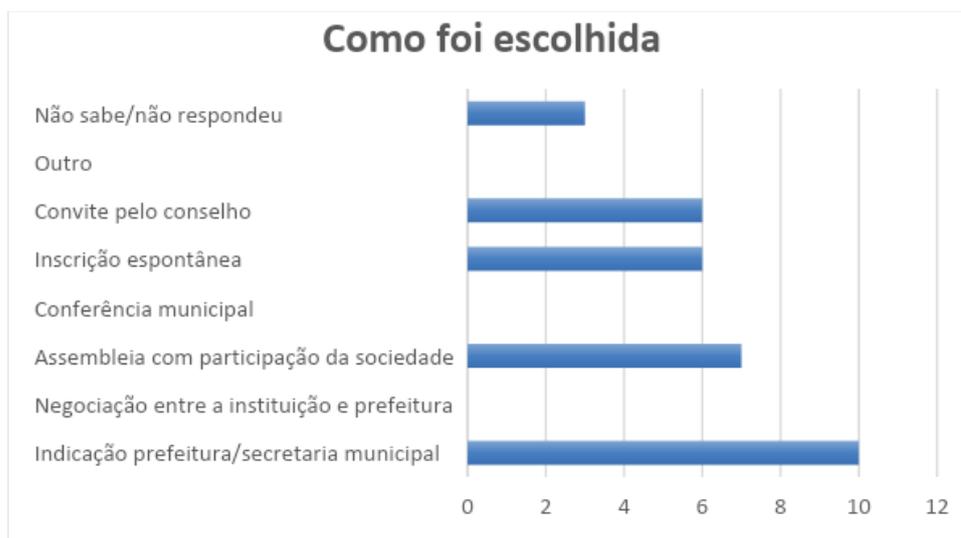
PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO E AVALIAÇÃO SOBRE ESSA PARTICIPAÇÃO

15- De qual segmento da sociedade faz parte?

Sociedade civil – 62,5%

Representante do Estado – 37,5%

16- Como foi escolhida para ter assento no conselho?



Outro: processo eleitoral

17- Há quantos mandatos participa do conselho?

1 mandato – 65,6%

2 mandatos (consecutivos ou não) – 34,4%

18- Já participou de atividades, tais como conferências, fóruns, cursos e oficinas, na área de atuação do Conselho?

Sim – 75%

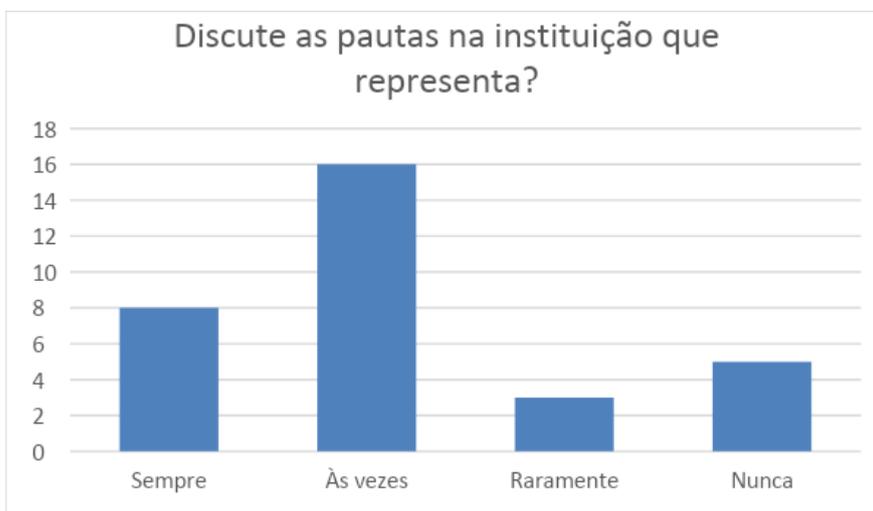
Não – 25%

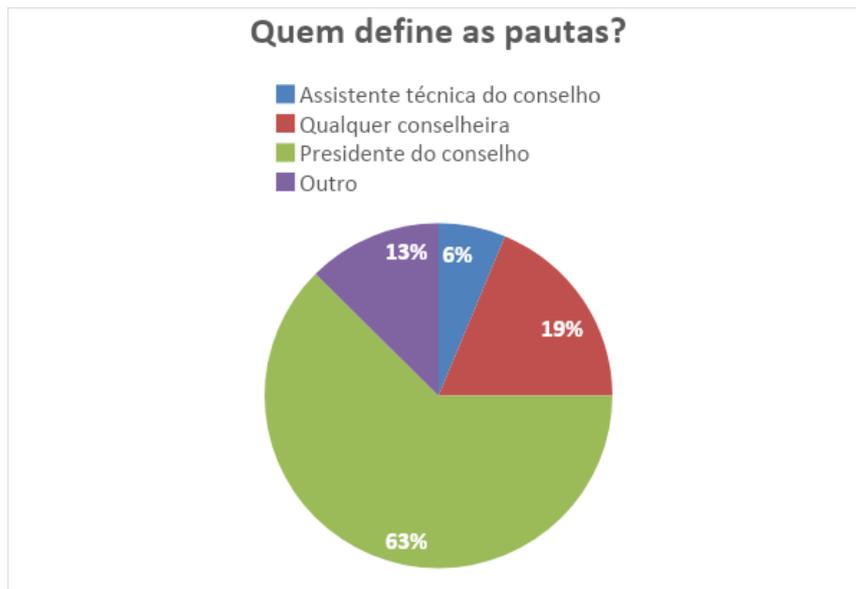
19- Quais atividades?



Outras atividades listadas pelas conselheiras: evento “Conversa: mulher na política”, Curso Promotoras Legais.

20- Leva as pautas do Conselho para discutir com os demais membros do órgão que representa?



21- Normalmente, quem define a pauta das reuniões?

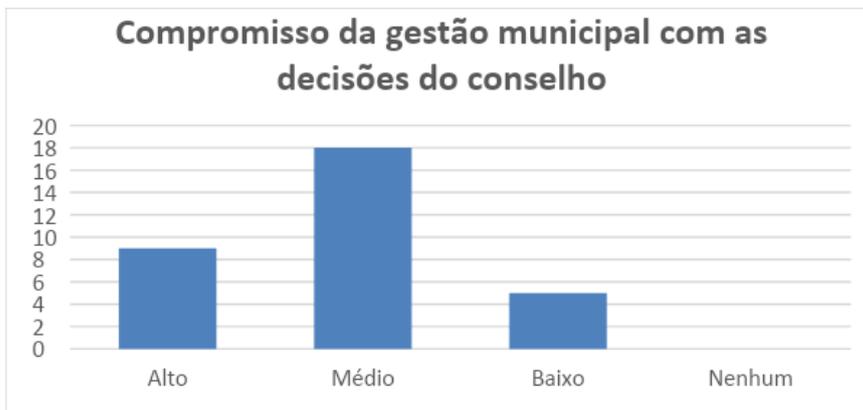
Também foram listadas as seguintes respostas: todos em geral; mesa diretora; na reunião com as conselheiras; a pauta é colocada no grupo, após as sugestões.

22- Qual a capacidade de influenciar nas decisões do conselho?

23- Qual o impacto das decisões do conselho para a gestão municipal?



24- Qual o compromisso do governo municipal com as decisões do conselho?



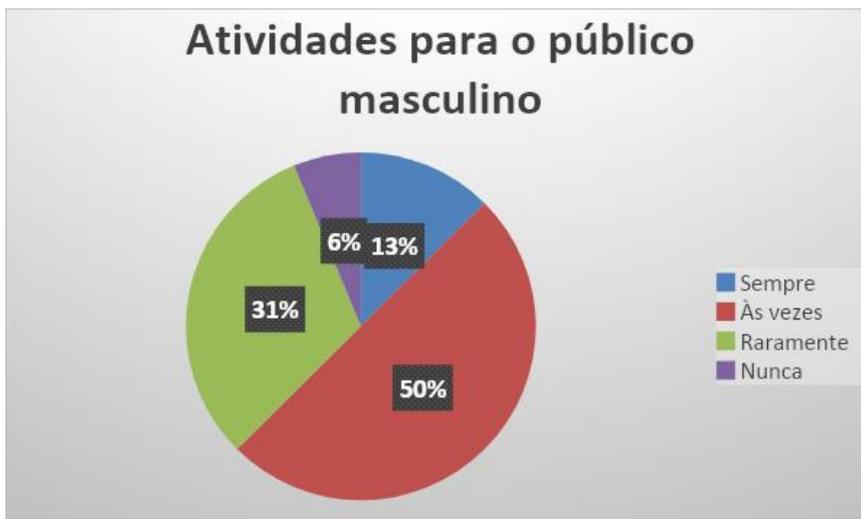
25- Fiscaliza se as decisões estão sendo implementadas?



26- Como são as deliberações entre as conselheiras?



27- O conselho procura promover atividades para o público masculino?



28- Conhece o Plano Municipal de Políticas para Mulheres?

Sim, conheço – 65,6%

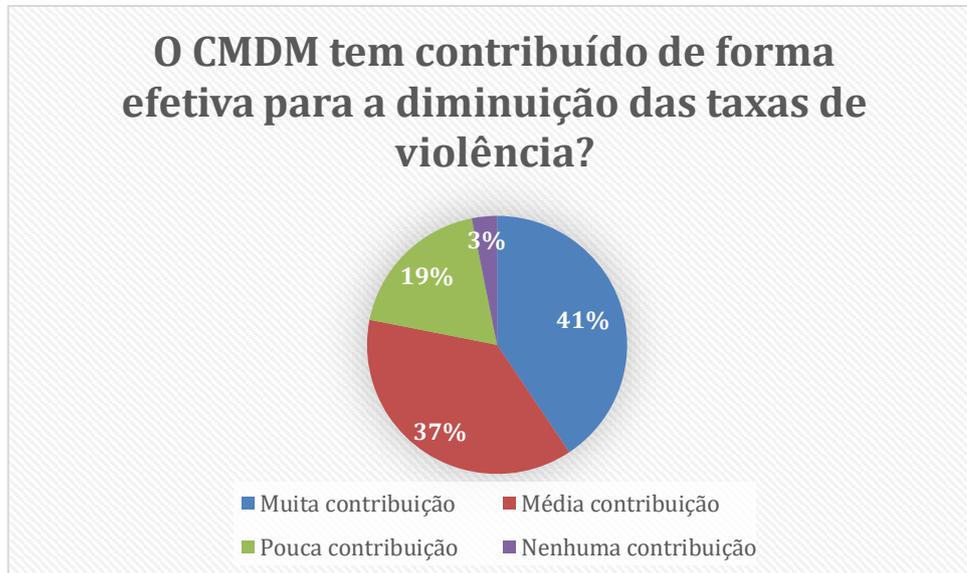
Conheço um pouco – 31,2%

Não conheço – 3,2%

29- Qual a importância do PMPM para a cidade de Juiz de Fora?

Muito importante – 100%

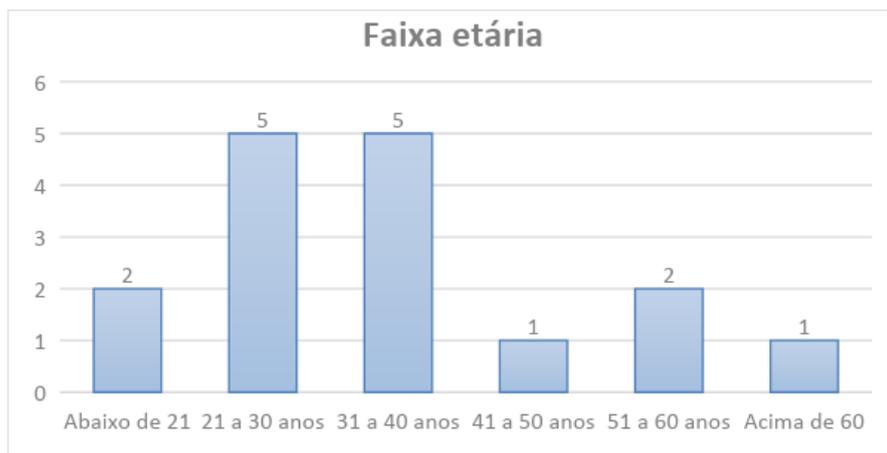
30- O CMDM tem contribuído de forma efetiva, através de suas atividades e campanhas, para a diminuição das taxas de violência contra a mulher na cidade?



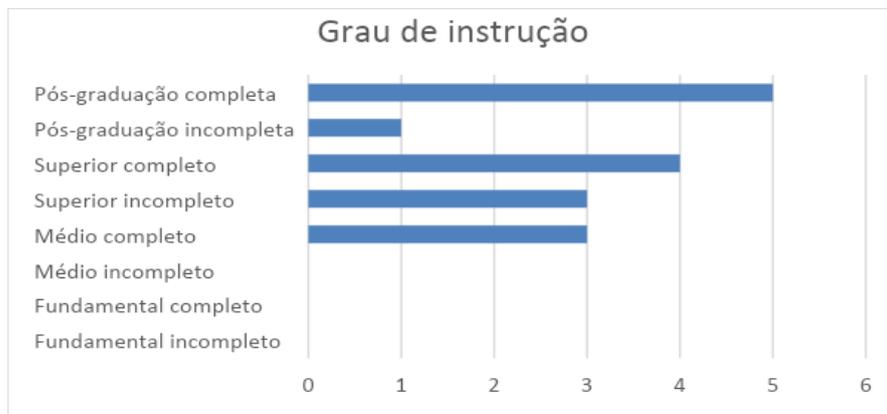
ANEXO 4. RESULTADOS DOS QUESTIONÁRIOS DE PESQUISA APLICADOS PARA MULHERES PARTICIPANTES DE MOVIMENTOS DA SOCIEDADE CIVIL DE JUIZ DE FORA QUE NÃO PARTICIPAM DO CMDM-JF

CARACTERÍSTICAS PESSOAIS

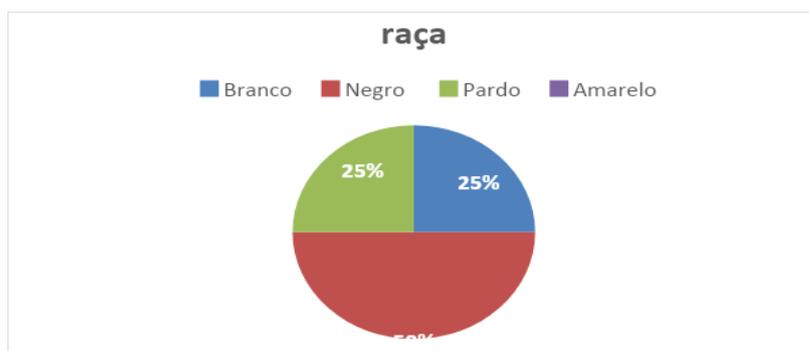
1- Faixa etária



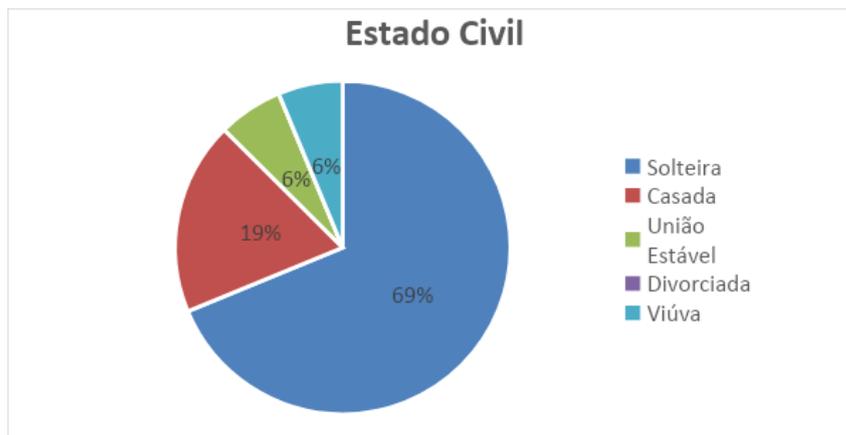
2- Grau de instrução



3- Raça



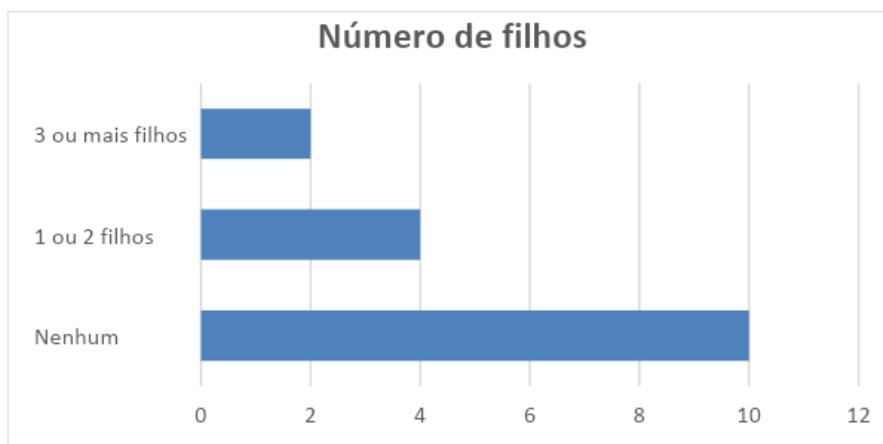
4- Estado civil



5- Renda



6- Número de filhos



PARTICIPAÇÃO SOCIOPOLÍTICA

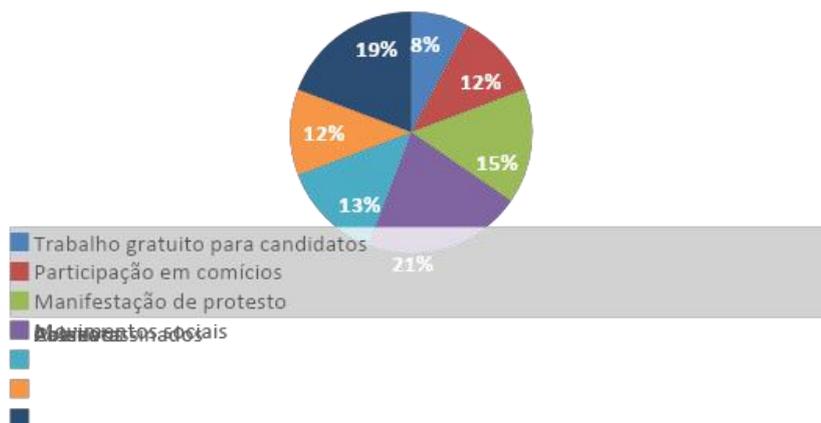
7- Participou recentemente de alguma atividade política, além do voto?

Sim – 100%

8- Principais atividades sociopolíticas praticadas

8

Principais atividades sociopolíticas

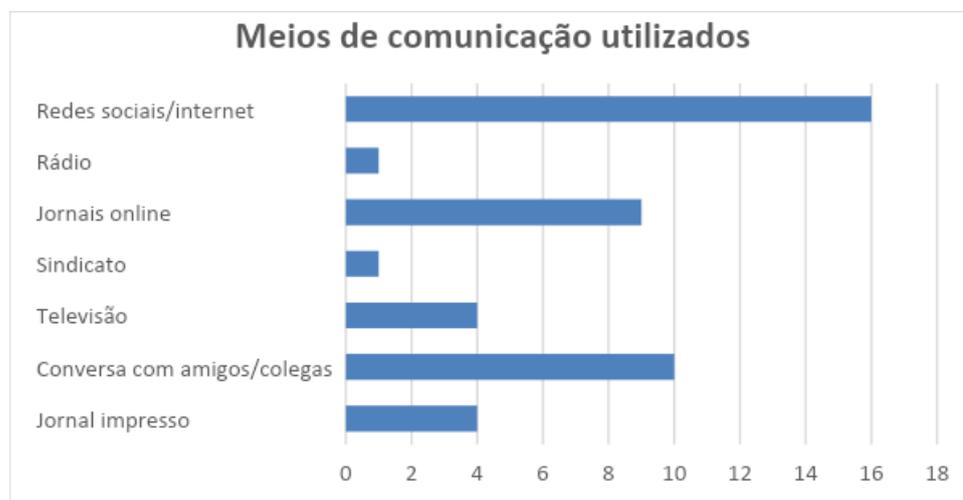


9- Interesse por política

Muito interesse – 75%

Médio interesse – 25%

10- Principais meios de comunicação utilizados para se informar sobre política



11- Atua em algum tipo de movimento da sociedade civil ou organização social?

Sim – 81,2%

Não – 18,8%

12- Movimentos e organizações que participam:

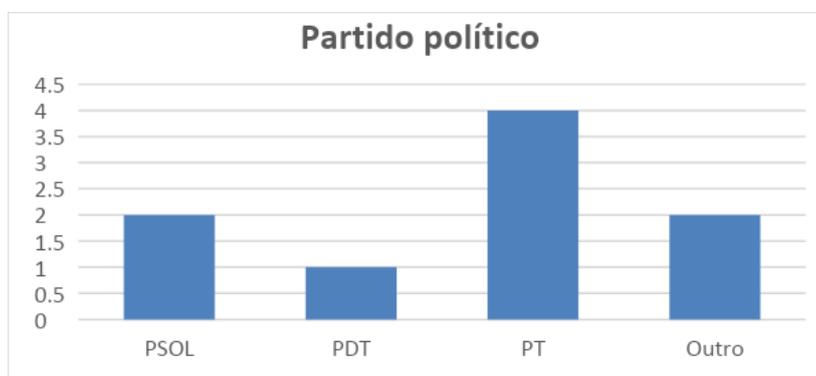


13- É filiada a algum partido político?

Sim – 56,2%

Não – 43,8%

14- Partidos políticos que são filiadas



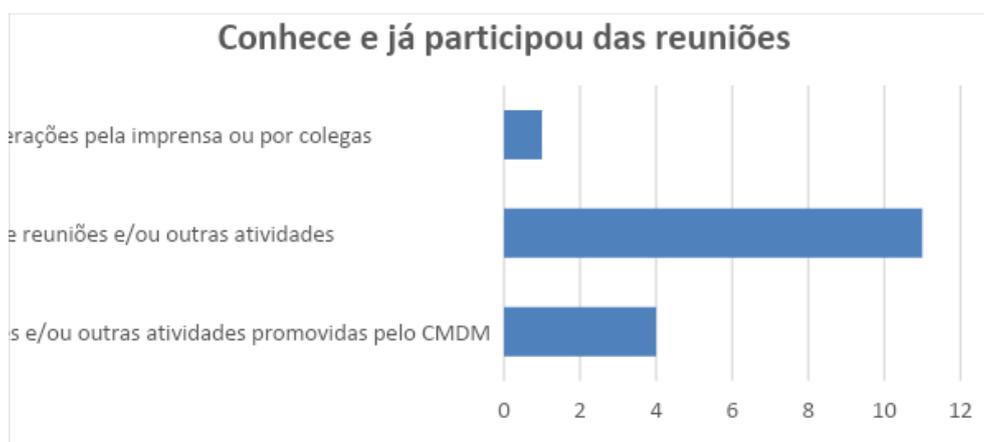
CONHECIMENTO ACERCA DA EXISTÊNCIA, ATIVIDADES E FUNCIONAMENTO DO CMDM-JF

15- Conhece ou já ouviu falar do Conselho Municipal de Direitos da Mulher de Juiz de Fora – MG?

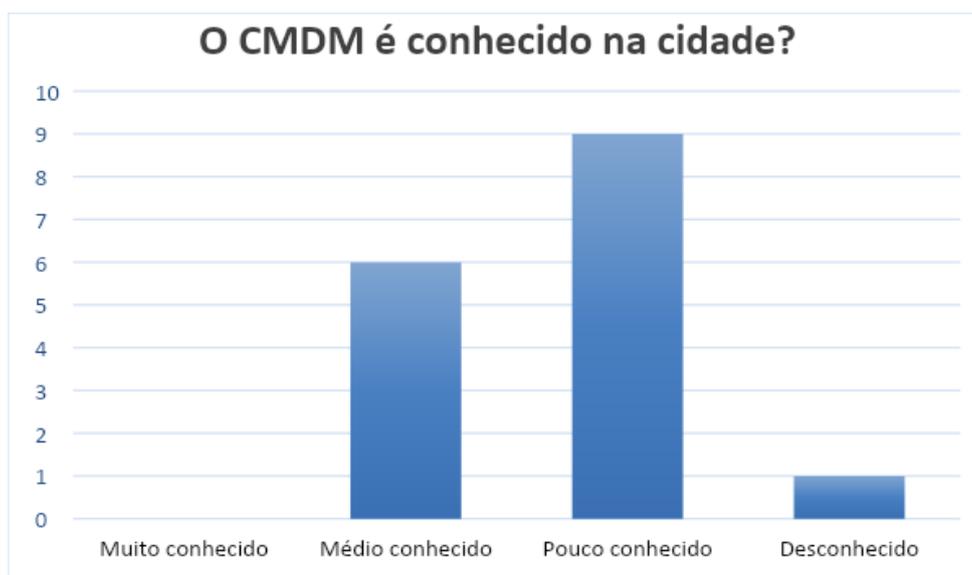
Sim – 93,7%

Não – 6,3%

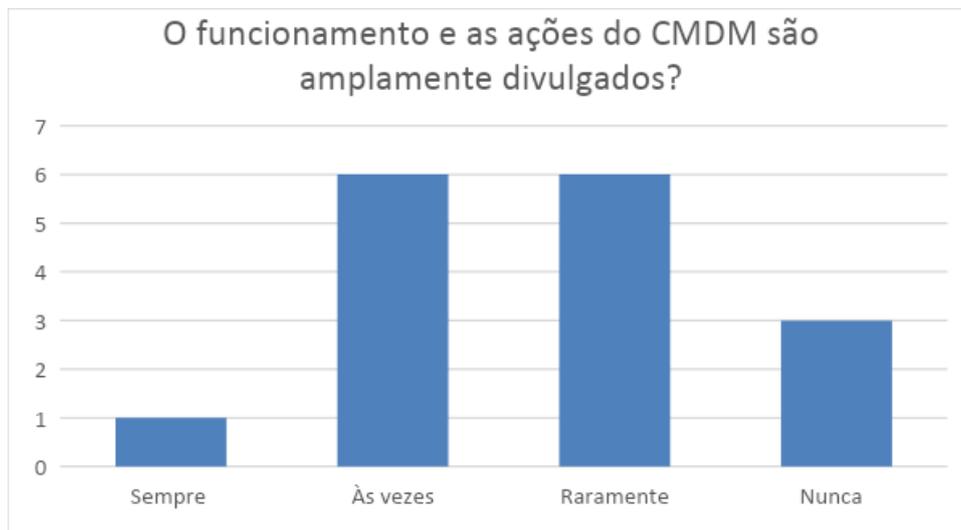
16- Conhece e já participou das reuniões?



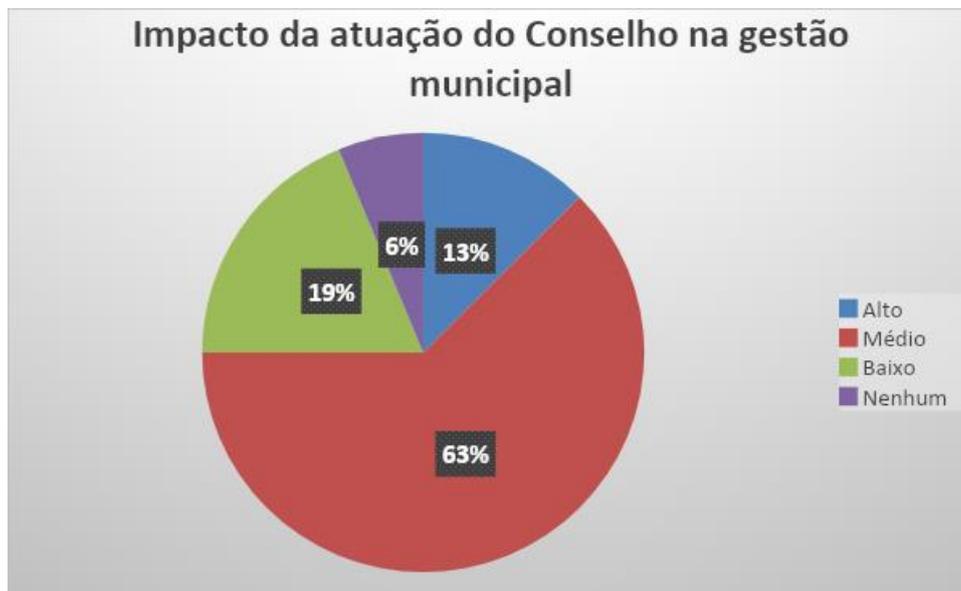
17- O CMDM-JF é conhecido pela sociedade civil juizforana?



18- O funcionamento e as atividades do CMDM-JF são amplamente divulgados (TV, jornais e mídias sociais) para a sociedade civil?



19- Qual o impacto da atuação do Conselho na gestão municipal?



20- Qual o impacto da atuação do Conselho para a proteção das mulheres contra a violência?

Alto – 6%

Médio – 31%

Baixo ou nenhum – 63%

21- Conhece o Plano Municipal de Políticas para Mulheres?

Sim, conheço – 25%

Conheço um pouco – 31%

Não conheço – 44%

22- Qual a importância do PMPM para a cidade de Juiz de Fora?

Muito importante – 75%

Média importância – 6,3%

Ainda não conheço o plano, não posso opinar – 18,7

23- O CMDM tem contribuído de forma efetiva, através de suas atividades e campanhas, para a diminuição das taxas de violência contra a mulher na cidade?