

I Congreso Latinoamericano de Teoria Social

Gabriela Maria Farias Falcão de Almeida

Estudiante de doctorado en el Programa de Posgrado en Sociología - Universidad Federal de Pernambuco

Correo electrónico: gfalcaoalmeida@gmail.com

Mesa Temática 21: Ciência Política e Teoria Social: a relação tênue entre Estado e Sociedade Civil

As Conferências de Políticas para as Mulheres como espaços deliberativos no Brasil

Considerada como o âmago do processo democrático, a política deliberativa é apresentada pelo filósofo alemão Jürgen Habermas a partir da discussão teórica sobre os conceitos de esfera pública e ação comunicativa, espaço aberto a todos os interessados que, livres de coerções, vão trocar argumentos com o fim do entendimento mútuo e da formação de consensos. Muitos estudiosos brasileiros têm estudado os fenômenos da democracia participativa no país, como conselhos, orçamento participativo e conferências públicas a partir da deliberação. Diante disso, o presente trabalho discute em que medida podemos perceber a emergência dos pressupostos dessa abordagem da democracia deliberativa nas três edições da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizadas em Brasília em 2004, 2007 e 2011. Nesse evento, as diferentes esferas do governo e da sociedade civil se encontram para formular propostas de políticas públicas, constituindo, pela teoria habermasiana, uma manifestação da esfera pública, permeada por debates. O estudo foi realizado a partir dos anais, e a análise deles pode nos permitir olhar para esse fenômeno democrático brasileiro através de perspectivas outras perspectivas teóricas, críticas aos deliberativos, como a da filósofa pós-estruturalista Chantal Mouffe, que trabalha o modelo pluralismo agonístico como alternativo ao conceito de democracia proposto por Habermas.

Palavras-chave: democracia deliberativa, esfera pública, sociedade civil, conferências públicas, pluralismo agonístico.

Las Conferencias de Política para las Mujeres como espacios deliberativos en Brasil

Considerado el corazón del proceso democrático, la política deliberativa es presentada por el filósofo alemán Jürgen Habermas por medio de la discusión teórica de los conceptos de esfera pública y la acción comunicativa, espacio abierto a todos los interesados que, libres de coerción, intercambiarán con argumentos para la comprensión mutua y la creación de consenso. Muchos estudiosos brasileños han estudiado los fenómenos de la democracia participativa en el país como los consejos, los presupuestos participativos y las conferencias públicas por medio de la deliberación. Por lo tanto, este trabajo analiza hasta que punto podemos ver la aparición de los supuestos de este enfoque de la democracia deliberativa en las tres ediciones de la Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, realizada en Brasilia en 2004, 2007 y 2011. En este caso, las diferentes esferas de gobierno y la sociedad civil formulan propuestas de políticas públicas, que constituyen, según la teoría de Habermas, una manifestación de la esfera pública, permeada por debates. El estudio se realizó entre actas y su análisis puede permitir que veamos este fenómeno democrático brasileño a través de otras perspectivas

teóricas, que son críticas para a los deliberativos, como la post-estructuralista filósofa Chantal Mouffe, que trabaja el pluralismo agonístico como modelo alternativo al concepto de democracia propuesto por Habermas.

Palabras clave: democracia deliberativa, esfera pública, sociedad civil, conferencias públicas, pluralismo agonístico.

1 Introdução

Este trabalho tem como objetivo trazer à tona uma reflexão sobre a democracia deliberativa a partir do fenômeno que tomou grandes proporções no Brasil há pouco mais de uma década: as Conferências de Políticas Públicas. Junto com o Orçamento Participativo e os Conselhos Nacionais, compõem a política participativa no país, que acabou se tornando uma marca das gestões do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva e da atual, Dilma Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores.

As Conferências de Políticas Públicas constituem momentos de encontro do Estado com a sociedade civil. Convocadas pelo presidente da república, contam com a participação dos três níveis da federação e de representantes dos grupos sociais ligados à área da conferência. Leonardo Avritzer e Clóvis Souza ressaltam que é possível dizer que as conferências nacionais, como processos participativos, expressam em suas diferentes dinâmicas (a depender da área) a diversidade de mobilização e institucionalização das áreas de políticas públicas em que são realizadas (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 13). É o caso do segmento das mulheres, que passou por institucionalização há pouco mais de uma década.

Neste trabalho, abordaremos as conferências como manifestações da esfera pública, tal como abordada por Jürgen Habermas (2003), isto é, o fenômeno social que permite que os indivíduos, livre de coerções, troquem argumentos com a finalidade de tomarem posições e opiniões sobre diversos assuntos. Optamos por analisar as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, que irão para a sua quarta edição em março de 2016 e que é construída por um segmento que, apesar de já existir enquanto movimento social há algumas décadas, passou por uma institucionalização em 2003 com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que posteriormente adquiriu status de ministério.

É nesse espaço, então, que o governo e a sociedade civil vão formular propostas de políticas públicas em casos em que ainda não existem políticas de Estado voltadas para aquele, como o exemplo das políticas para as mulheres, em que as resoluções

produzidas nas conferências dependem de um conjunto de fatores para se tornarem decisões governamentais. Por outro lado, temos casos em que a política é garantida constitucionalmente, como a da assistência social, fazendo que sejam realizadas periodicamente e que suas resoluções tenham caráter vinculatório, devendo ser transformadas em decisões do Executivo (FARIA; PETINELLI; LINS, 2012, p.261).

No referido encontro, emergem diversos embates devido a interesses distintos. A própria sociedade civil que, na concepção de Habermas (2003), é formada por movimentos, associações e organizações livres, não-estatais e não econômicas, tendo como propósito fundamental captar os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, ao mesmo tempo que os transmite às instâncias de tomada de decisão, é bastante plural e abarca uma série de entidades com diversos propósitos.

Em 2011, a estudiosa Claudia Feres Faria, junto com uma equipe de pesquisadores, esteve presente em três conferências: a da Saúde, da Assistência Social e de Políticas para as Mulheres. Foram analisadas as diferentes etapas dos eventos: municipal, estadual e nacional. Os pesquisadores as estudaram como um sistema integrado de participação, deliberação e representação. Claudia Faria sublinha que:

[...] As democracias requerem não só instituições, mas também participação e contestação, não só processos locais, mas também regionais, nacionais e transnacionais. O grande desafio passa a ser como coordenar estas diferentes práticas em diferentes espaços (FARIA, 2012, pp. 4-5).

Em relação às análises feitas pela autora, o que mais me chamou a atenção foi o fato de que a III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (III CNPM), dentre as três analisadas, foi a mais conflituosa tanto em termos de manifestações como em termos de contestação (FARIA, 2012, p. 39). A autora pontua a presença de discussões confusas, muito emocionais, além de muitos conflitos e da diversidade discursiva nos Grupos de Trabalho e na plenária. Porém, apesar disso, era necessário que se chegasse ao uso da negociação deliberativa para que certos consensos fossem atingidos.

Diante disso, é nosso intuito neste texto analisar por meio dos anais as três edições da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres a partir da abordagem da democracia deliberativa também trabalhada por Habermas. Segundo o autor, a política deliberativa é caracterizada pelo debate entre especialistas e contra especialistas, controlado pela opinião pública (HABERMAS, 2003, p. 84).

2 Esfera pública e democracia deliberativa

Entendida como uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões (HABERMAS, 2003, p. 92), a esfera pública tornou-se um conceito central nas abordagens do teórico alemão Jürgen Habermas. Ele acrescenta que a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, estando em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana. O autor define a esfera pública como um fenômeno social que não pode ser entendido como uma instituição, nem como organização, pois “[...] Não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização etc” (HABERMAS, 2003, p. 92). É nesse contexto que, segundo o autor, é nela onde as pessoas tomam posições e opiniões:

A esfera pública pode ser descrita como 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 condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana (HABERMAS, 2003, p. 92).

É preciso, pois, entender que a esfera pública constitui uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento. As pessoas negociam entre si significados através da linguagem.

[...] As esferas públicas ainda estão muito ligadas aos espaços concretos de um público presente. Quanto mais elas se desligam de sua presença física, integrando também, por exemplo, a presença de leitores situados em lugares distantes, de ouvintes ou espectadores, o que é possível através da mídia, tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública (HABERMAS, 2003, p. 93).

A esfera pública trata-se, então, do espaço em que cidadãos se encontram e falam com os outros da forma em que o acesso seja garantido a todos. A comunicação é essencial para a sua existência, que tem no público, portador da opinião pública, o seu fio condutor. Para discorrer acerca do conceito, o teórico alemão faz uma abordagem histórica sobre a sociedade europeia, nomeadamente a França, Inglaterra e Alemanha

que, nos séculos XVII e XVIII, vivenciaram o surgimento e o auge da esfera pública burguesa. Naquela fase, havia a necessidade de um público crítico e que discutia e trocava ideias sobre assuntos de seus interesses, que serviriam como um guia para a postura dos governantes. Foi assim que os “salons” (na França), “coffee houses” (na Grã-Bretanha) e “table societies” (na Alemanha) foram caracterizados como ambientes de discussões e permanente debate.

A cientista política Celi Pinto pontua que o Estado é o espaço oficial e o mercado é o dos negócios privados. Entre ambos, está a esfera pública, que é não-estatal e não privada no sentido do mercado. É nela que se organiza a cidadania, que para a autora trata-se da relação entre cidadão e o Estado.

Como resultado das discussões e da ação comunicativa, isto é, da troca de ideias com o intuito do entendimento mútuo, tínhamos a formação da opinião pública ou de consensos em torno de diversas questões. Sobre esse assunto, o estudioso português João Pissarra Esteves argumenta que:

O carácter simbólico dos públicos é sustentado pelo papel desempenhado pela comunicação. A sua espiritualidade é constituída por uma certa comunhão de ideias, cuja origem está num processo sistemático de comunicação, a troca discursiva realizada pelos membros do público sobre problemas e assuntos de seu interesse comum. A partir daqui, geram-se no interior dos públicos processos de opinião essencialmente livres e, tanto quanto possível (ou idealmente), sem interferência de coações exteriores; em vista à constituição de uma opinião comum: a opinião vinculativa do público, sob a forma de um consenso formado a partir de um universo de discurso comum e da plena disponibilidade revelada pelos participantes para a intercompreensão (ESTEVES, 2003, p. 28).

Ele pontua que nem sempre o consenso vai ser alcançado, porém, espera-se que se possa chegar a estabelecer um compromisso aceitável. Dessa forma, percebemos a centralidade da racionalidade no público e podemos perceber por que eles conduzem a esfera pública no sentido proposto por Habermas. Para ele, o requisito de se dizer que uma ação é racional é o de ser suscetível de fundamentação e crítica, isto é:

Nos contextos de comunicação, não apenas chamamos racional quem faz uma afirmação e é capaz de defendê-la frente a um crítico, alegando as evidências pertinentes, mas também chamamos racional aquele que segue uma norma vigente e é capaz de justificar a sua ação frente a um crítico, interpretando uma situação dada à luz de expectativas legítimas de comportamento. E, inclusive, chamamos racional aquele que expressa verdadeiramente um desejo, um sentimento, um estado de ânimo, que revela um segredo, que confessa

um fato e que depois convence um crítico autenticador da vivência assim revelada, extraindo as conseqüências práticas e comportando-se de forma consistente com o dito (HABERMAS, 1981, p. 33).

Para que esse conceito seja clareado, é necessário que se estudem as condições que devem ser cumpridas para que se possa chegar comunicativamente ao consenso (HABERMAS, 1981)¹. Herbert Blumer, em 1946, antes da publicação habermasiana, já colocava: “A formação da opinião pública exige que as pessoas estejam abertas para partilhar a experiência do outro e se mostrem dispostas a fazer compromissos e concessões” (BLUMER, 1971, p. 185). Na concepção dele, a discussão pública pressupõe avaliação, confronto e julgamento, tornando-se, dessa forma, racional.

A partir da discussão teórica sobre a ação comunicativa, que é marcada pela racionalidade, em que os indivíduos vão trocar argumentos com a finalidade do entendimento mútuo, Habermas (2003) mostra o que ele considera como o âmago do processo democrático: a política deliberativa, que vai ser constituída através da esfera pública.

A política deliberativa obtém sua força legitimadora da estrutura de uma formação da opinião e da vontade, a qual preenche sua função social e integradora graças à expectativa de uma qualidade racional de seus resultados. Por isso, o nível discursivo do debate público constitui a variável mais importante (HABERMAS, 2003, p. 28).

Para discutir o conceito, o autor se baseia em Joshua Cohen, que caracteriza o processo deliberativo através dos seguintes postulados: as deliberações realizam-se de forma argumentativa, sendo marcadas pela inclusão e pela abertura do espaço, além da liberdade em relação às coerções internas e externas. As tomadas de posição são, dessa forma, movidas exclusivamente pela força não coercitiva do melhor argumento. O autor acrescenta que as deliberações políticas devem levar em conta a decisão da maioria, abrangendo todas as matérias possíveis de regulação, tendo em vista o interesse de todos (COHEN, 1954 apud HABERMAS, 2003, p. 30). O filósofo alemão acrescenta:

Os resultados da política deliberativa podem ser entendidos como um poder produzido comunicativamente, o qual concorre com o poder de atores que têm condições de fazer ameaças, e com o poder administrativo que se encontra nas mãos de funcionários (HABERMAS, 2003, p. 73).

¹ Os textos em língua estrangeira foram traduzidos por mim. Portanto, assumo a responsabilidade frente a possíveis erros de tradução.

Temos, portanto, em torno da política deliberativa uma discussão importante sobre a esfera pública política, que funciona como uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema política encontram eco. Apesar das transformações estruturais pelas quais passou a esfera pública a partir do século XIX (enfraquecimento das funções críticas e políticas por meio da decadência dos salões e cafés, além do isolamento dos indivíduos em seus lares), temos no referido conceito um tipo ideal de democracia. Sobre ele, Esteves argumenta que o Espaço Público² moderno não se dissocia dos critérios formais (ideais) organizadores da comunicação: abertura do Público, não-fechamento temático e paridade na argumentação. Conforme pontua Cohen, temos aí postulados do processo deliberativo. Ele cita a definição de Cohen:

A deliberação é racional na medida em que os participantes são chamados a enunciar seus argumentos a favor das propostas feitas, a suportá-los ou a criticá-los... Os argumentos são oferecidos com a pretensão de levar os outros a aceitar a proposta, tendo em conta seus objetivos díspares e sua obrigação de proporcionar as condições de sua associação através da deliberação livre entre iguais (COHEN, 1989, p. 22 apud HABERMAS, 2003, p. 29).

Para Habermas, pela teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa depende dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, além do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que são construídas de modo informal. Nas Conferências de Políticas para as Mulheres, temos uma diversidade de sujeitos políticos, tanto dos movimentos sociais quanto dos governos que, muito provavelmente, vão trazer á tona as suas reivindicações para que seja avaliadas e possam compor o documento oficial de propostas de políticas públicas. Na perspectiva habermasiana, teremos, então, processos de entendimento mútuo, permeados pela prática argumentativa. Segundo o autor:

O fluxo comunicacional que serpeia entre formação política da vontade, decisões institucionalizadas e deliberações legislativas, garante a transformação do poder comunicativamente, e da influência adquirida através da publicidade, em poder aplicável administrativamente pelo caminho da legislação (HABERMAS, 2003, p. 22).

No caso das referidas conferências, em que não há vinculação direta entre as propostas de políticas públicas e as decisões do Legislativo e Executivo, temos o que Habermas pontua ao falar da opinião pública que, transformada em poder comunicativo

² Esteves não faz distinção entre Espaço Público e Esfera Pública.

a partir dos processos democráticos, não pode dominar o poder administrativo, do Estado, mas é possível, de certa forma, direcioná-lo.

Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los de modo convincente e *eficaz*³, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar (HABERMAS, 2003, p. 91).

Habermas argumenta que, em sociedades complexas, a esfera pública acaba formando uma estrutura intermediária entre o sistema político de um lado e os setores privados do mundo da vida e de sistemas de ação especializados em termos de funções do outro lado.

Analisando o contexto brasileiro, Celi Pinto pontua que, desde a Constituição de 1988, existem espaços e possibilidades de participação, como conselhos e referendos, plebiscitos e emendas populares. Porém, esta participação requer uma organização prévia. Em sua perspectiva, estamos diante de novas formas do cidadão se relacionar com a política: “Portanto, existe outra forma de democracia⁴: a democracia participativa é a sociedade civil com participação direta dentro do Estado” (PINTO, 2004, p. 32). Trata-se de uma das experiências mais complexas, difíceis e iniciais que existem no mundo ocidental.

A noção de esfera pública é muito importante quando se pensa na democracia, porque a democracia é, entre outras coisas, o regime da opinião pública, da circulação livre das informações e do controle do cidadão sobre o Estado e uma sociedade civil forte é um requisito importante para que tal regime se desenvolva (PINTO, 2004, p. 46).

Para a autora, sociedade civil é a sociedade organizada. É nela que cada indivíduo encontra sua pertença como cidadão de direito. Essa noção é importante para a nossa análise, pois o evento estudado é o encontro da sociedade civil com o Estado. Interessa-nos de que forma os espaços são estruturados para que a deliberação se torne possível. Neste sentido, a opinião pública, que é fruto da livre troca de argumentos entre os sujeitos envolvidos é de extrema importância para o nosso estudo. Pela perspectiva de Pinto, para que se consiga construir o consenso em meio a adversidades de muitos

³ Itálico do autor.

⁴ Nos parágrafos anteriores, a autora estava abordando a representativa e as críticas em relação à não-representação de interesses coletivos ou a representação de interesses privados.

tipos, como desigualdade social e de gênero, é preciso que se trabalhe o interesse coletivo.

As autoras feministas, a exemplo de Nancy Fraser (1992), fazem duras críticas à abordagem de Habermas, argumentando que o autor supõe uma igualdade na esfera pública que não levou em consideração as mulheres. O autor, no entanto, faz uma releitura e pontuou que foi negada às mulheres e outros grupos excluídos a participação ativa igual na formação da opinião pública e vontade. Ele acrescenta que (HABERMAS, 1992, p. 428): “Nas condições de uma sociedade de classes, a democracia burguesa, portanto, desde o princípio contradisse premissas essenciais do seu próprio entendimento”. Para ele, diferentemente da exclusão dos homens desprivilegiados, a exclusão das mulheres teve um significado estruturador na esfera pública política na medida em que, além de as mulheres terem sido dominadas pelos homens, as suas relações na esfera privada também era determinada pelo gênero.

Ângela Marques pontua que, para Habermas, a deliberação é um processo de aprendizagem que se estabelece de forma reflexiva e que deveria auxiliar os cidadãos a melhor compreender um determinado problema de interesse coletivo. A estudiosa defende:

[...] A ideia de que a deliberação deve ser compreendida como um processo social e comunicativo que se concretiza a longo prazo através da elaboração e do uso de práticas de intercompreensão capazes de articular os diversos atores e arenas comunicativas que integram a esfera pública (MARQUES, 2009, p. 15).

A autora chama a atenção para obstáculos ao desenvolvimento de processos comunicacionais ligados à troca argumentativa e à orientação de sujeitos em direção ao mútuo entendimento: constrangimentos impostos por relações econômicas desequilibradas e desafios à deliberação (MARQUES, 2009, p. 21).

3 Abordagem crítica à deliberação: o pluralismo agonístico

Como uma forma de olharmos sob outra perspectiva para a democracia, recorreremos às ideias da filósofa belga Chantal Mouffe. Ela está inserida na tradição pós-estruturalista e faz duras críticas a Habermas ao longo de seus textos. Em um deles, “Por um modelo agonístico de democracia” (2005), ela recorre à comparação do referido teórico alemão com o norte-americano John Rawls para mostrar a inadequação do modelo de democracia deliberativa que, na sua visão, está relacionado à possibilidade

de se alcançar um consenso mais profundo do que o “mero acordo sobre procedimentos”, um consenso qualificado como “moral” (MOUFFE, 2005, p. 12).

Mouffe se debruça em torno dessa questão do consenso, pontuando-o como fruto de relações conflituosas e coloca o modelo do pluralismo agonístico como alternativo a esse conceito de democracia deliberativa. A estudiosa argumenta que o conflito, a paixão e o político são elementos fundamentais da democracia. A partir disso, a autora pontua a existência de conflitos, bem como relações de desigualdade e de poder⁵, que estão presentes na democracia. Dessa forma, a política não é entendida como resultado apenas de debates racionais, mas que envolve emoções.

Um passo importante para se avançar em relação ao modelo deliberativo é reconhecer as relações de poder inerentes à sociedade. Mouffe acentua que o grande problema dos deliberativos é defender que na esfera pública o poder foi eliminado e que é possível se chegar ao consenso racional. Segundo ela, essa perspectiva, além de enfraquecer a esfera pública, ainda é incapaz de reconhecer o antagonismo decorrente do pluralismo de valores que permeia as relações sociais (MOUFFE, 2005, p. 19). O consenso, em sua perspectiva, deve existir como resultado temporário de uma hegemonia provisória, como estabilização do poder, sempre acarretando alguma forma de exclusão.

Frente a isso, é colocada a necessidade de um modelo que aborde o poder e o antagonismo como questões centrais na democracia. Assim, abandona-se o ideal da sociedade democrática como realização de uma perfeita harmonia (tal como referimos anteriormente). Para apresentar o que constitui, de fato, o modelo do pluralismo agonístico, ela faz uma distinção importante entre a política (*politics*) e o político (*political*):

Por “o político” refiro-me à dimensão do antagonismo inerente às relações humanas, um antagonismo que pode tomar muitas formas e emergir em diferentes tipos de relações sociais. A ‘política’, por outro lado, indica o conjunto de práticas, discursos e instituições que procuram estabelecer uma certa ordem e organizar a coexistência humana em condições que são sempre afetadas pela dimensão do “político” (MOUFFE, 2005, p. 20).

⁵ No entanto, essa questão de desigualdade de poder não é tão abordada nos textos abordados no presente trabalho de autoria de Mouffe, embora ela tenha trabalhos escritos juntamente com Ernesto Laclau em que aborda essa questão, bem como da hegemonia. Portanto, não vamos nos focar nas relações de poder como algo central no presente texto.

Ela acrescenta que, para formular a questão central para a política democrática, é preciso reconhecer a referida dimensão do “político” e entender que a “política” consiste em domesticar a hostilidade e em tentar conter o antagonismo em potencial que existe nas relações humanas. A autora pontua que:

Vislumbrada a partir da óptica do “pluralismo agonístico”, o propósito da política democrática é construir o “eles” de tal modo que não sejam percebidos como inimigos a serem destruídos, mas como adversários, ou seja, pessoas cujas ideias são combatidas, mas cujo direito de defender tais idéias não é colocado em questão. [...] Um adversário é um inimigo, mas um inimigo legítimo, com quem temos alguma base comum, em virtude de termos uma adesão compartilhada aos princípios ético-políticos da democracia liberal: liberdade e igualdade (MOUFFE, 2005, p. 20).

Não se pode resolver os desacordos presentes nas discussões a partir da deliberação racional. É por não haver uma solução racional para o conflito que se deve visualizar a sua dimensão antagonística. Para ela (MOUFFE, 2005, p. 20): “Isso não significa, obviamente, que adversários não possam cessar de discordar, mas isso não prova que o antagonismo foi erradicado”.

Dando continuidade ao entendimento do pluralismo agonístico, é importante termos em mente a diferença entre antagonismo e agonismo. O primeiro é a luta entre inimigos, enquanto o segundo constitui a luta entre adversários. Assim, a proposta do modelo que ela defende é transformar o antagonismo em agonismo.

Uma diferença importante em relação ao modelo da democracia deliberativa é que, para o “pluralismo agonístico”, a tarefa primordial da política democrática não é eliminar as paixões da esfera do público, de modo a tornar possível um consenso racional, mas mobilizar tais paixões em prol de desígnios democráticos (MOUFFE, 2005, p. 21).

A partir do momento em que aceitamos que relações de poder são constitutivas do social, a principal questão da política democrática passa a constituir formas que sejam mais compatíveis com os valores democráticos e não em como eliminar o poder (tal como os deliberativos) (MOUFFE, 1999, p. 753).

4 Conferências de Políticas Públicas

As conferências de políticas públicas se tornaram um importante instrumento tanto para o Estado quanto para a sociedade civil⁶. Convocadas pelo Presidente da República, contam com a participação dos três níveis da federação e de representantes dos grupos sociais ligados à área da conferência. Apesar de acontecerem desde o início dos anos 1940, tiveram uma grande expressividade no governo do ex-presidente petista. Leonardo Avritzer pontua que, das 115 conferências nacionais realizadas desde a época de Vargas, 75 ocorreram durante a gestão de Lula, isto é, 65% (AVRITZER, 2012, p. 8). Segundo estimativa, neste período, foram mobilizadas cerca de 7 milhões de pessoas, o que significa 10% da população adulta. Avritzer e Souza explicam que as conferências nacionais podem ter sua importância considerada pela capacidade de estabelecer pontos de veto sobre determinadas políticas do governo, como foi o caso do veto à introdução das “fundações estatais do direito privado” que aconteceu na 13ª e 14ª Conferência Nacional de Saúde. Eles ressaltam que: “Assim, seja em sua capacidade propositiva, seja em sua capacidade de veto, as conferências se tornaram uma arena central de discussão em diferentes áreas de políticas públicas” (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 11). Os autores definem o evento da seguinte maneira:

[...] É possível propor uma delimitação do que são conferências nacionais: constituem uma forma participativa de criação de uma agenda comum entre Estado e sociedade que ocorre a partir da convocação do governo federal. Elas possuem etapas preparatórias e geram um documento publicado e encaminhado pelo governo. Têm impacto, ainda que diferenciado, nas políticas públicas coordenadas pelo Executivo e nos projetos de lei apresentados no Congresso Nacional (AVRITZER; SOUZA, 2013, p. 12).

Avritzer (2012) acrescenta que a questão que pode ser ressaltada é o aumento das conferências nacionais, o que mostra o fato de que existe uma política participativa no nível do governo federal centrada nos referidos eventos nacionais. É nesse espaço, então, que o governo e a sociedade civil vão formular propostas de políticas públicas voltadas para o referido segmento. São neles que surgem diversos embates devido a interesses distintos.

Podemos situar as conferências nacionais como parte integrante da política participativa no Brasil que, até 2002, era constituída sobretudo pelas experiências locais

⁶ As conferências públicas foram criadas na gestão do ex-presidente Vargas, pela Lei nº378, de janeiro de 1937, com o intuito de facilitar o conhecimento do Governo Federal sobre as atividades relacionadas à saúde e à educação, realizadas em todo o país, e de orientá-las na execução dos serviços locais de saúde e da educação, bem como na comissão do auxílio e da subvenção federais (Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L378.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2015).

por meio dos conselhos e orçamentos participativos. Os pesquisadores Avritzer, Faria e Lins enxergam os eventos como uma forma de conexão entre processos participativos locais e nacionais (AVRITZER; SOUZA, 2003, p. 11).

A abordagem das Conferências de Políticas para as Mulheres nos coloca diante de um segmento que, mesmo existindo há décadas como movimento social, até 2002, ainda não tinha passado por uma esfera institucional, apesar do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) existir desde 1985, mas esteve atrelado a instâncias de outra área. Entender como acontecem os processos discursivos que permeiam as proposições das participantes é fundamental para a compreensão do que está sendo priorizado e de que forma se constroem as articulações políticas diante da avaliação e do aprimoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Isso pode nos mostrar como o movimento feminista e de mulheres está se posicionando frente ao referido plano, que valida os princípios e pressupostos da Política Nacional para as Mulheres⁷ e pode ser visto como expressão do reconhecimento de que as políticas para as mulheres são de responsabilidade de todos os órgãos que compõem o governo.

Leonardo Avritzer e Clóvis Souza (2013) afirmam que é preciso reconhecer que, com a ampliação das conferências, o próprio âmbito das políticas sociais também foi beneficiado, incluindo questões referentes às políticas para as mulheres, à igualdade racial e às minorias. Nesse contexto, é interessante ressaltar que ao pesquisar trabalhos publicados diretamente sobre as Conferências de Políticas para as Mulheres, encontrei apenas três dissertações e apenas uma tese, que data de 2014⁸. Avritzer argumenta que parece claro que, de um modo geral, existe pouco conhecimento sobre as conferências nacionais, seja do ponto de vista das características políticas, seja do ponto de vista de seus efeitos sobre as políticas públicas (AVRITZER, 2012, p. 9). E, mais especificamente, no caso das políticas para as mulheres é que os debates e estudos ainda são mais recentes, visto que a SPM foi criada há pouco mais de dez anos, não tendo, assim, tanto acesso a espaços desse tipo no Brasil.

⁷ Aprovado em 2004 e referendado pelas conferências posteriores. Segundo consta no II PNPM, a Política Nacional para as Mulheres tem um caráter mais permanente e fornece as linhas gerais para os Planos, que são mais perenes e sujeitos a modificações. Orienta-se pelos princípios de igualdade e respeito à diversidade; equidade, autonomia das mulheres; laicidade do Estado; universalidade das políticas; justiça social; transparência dos atos públicos e participação e controle social (BRASIL, 2008, p. 21).

⁸ Pesquisa feita na página da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (<http://bdtd.ibict.br>) e do Banco de Teses da Capes (<http://bancodeteses.capes.gov.br>).

Além disso, é interessante perceber que, mesmo fazendo parte da maioria da população no país (51,4%)⁹, ainda existe uma participação muito baixa na política institucional. Segundo texto publicado pela SPM¹⁰, nas eleições de 2014, foram eleitas 51 deputadas federais (das 513 cadeiras) e cinco senadoras (das 81 cadeiras), o que significa o percentual, respectivamente, de 9,94% e 13,58% no Congresso Nacional. Esses dados mostram o quanto a participação nessa esfera política ainda é uma realidade que não faz parte do cotidiano das mulheres no Brasil. Neste sentido, as referidas conferências constituem um espaço de seu protagonismo. Diferente das demais conferências, estas são organizadas e ocupadas pelas mulheres. São elas os seus sujeitos políticos.

5 Descrição e análise da estrutura das três edições da Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

Para entendermos de que forma os espaços são construídos para permitir os debates entre os sujeitos políticos ou, nos termos habermasianos, a comunicação com a finalidade do entendimento mútuo, é importante que saibamos os objetivos de cada edição.

Quadro 1: Objetivos da I, II e III CNPM.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES	
ANO	OBJETIVO(S)
2004	Propor diretrizes para fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
2007	a) Analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM); b) Avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2004/2007 (PNPM) nos níveis federal, estadual e municipal; c) Apresentar propostas de alteração do conteúdo do PNPM e da sua forma de execução; d) Analisar a participação política das mulheres nos espaços de poder e elaborar propostas para ampliar sua inserção.

⁹ Segundo a Síntese de Indicadores Sociais divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2014. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2014/SIS_2014.pdf>. Acesso em 28 maio 2015.

¹⁰ “As Mulheres nas Eleições de 2014”. Disponível em: <www.spm.gov.br>. Acesso em: 14 jul 2015.

2011	Discutir e elaborar políticas públicas voltadas à construção da igualdade, tendo como perspectiva o fortalecimento da autonomia econômica, social, cultural e política das mulheres, contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para o exercício pleno da cidadania das mulheres no Brasil.
------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Regimento Interno das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres.

Como podemos ver, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi um documento central nas duas primeiras edições. Mas, embora não esteja presente no objetivo geral da terceira, foi inserido no temário da mesma, ratificando a sua importância para o referido segmento. Frente a isso, podemos passar para a programação de cada uma delas.

Quadro 2: Programação da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

PROGRAMAÇÃO – I CNPM			
	15/07/2004	16/07/2004	16/07/2004
MANHÃ	Abertura 9h30-10h	Painel II ¹¹ 8h30-9h30 Grupos de Trabalho ¹² 10h-12h	Plenária final 8h30-12h
TARDE	Aprovação do regulamento 14h-15h30 Painel I ¹³ 15h30-17h	Grupos de Trabalho ¹⁴ 14h-15h30	Plenária final 14h-18h
NOITE	Painel Internacional ¹⁵ 18h-19h30	Apresentação musical 22h	

Fonte: Anais da I CNPM.

Quadro 3: Programação da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

¹¹ Apresentação de propostas de diretrizes para a construção do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

¹² São cinco eixos temáticos (1. Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra. 2. Superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência, combate e políticas de segurança. 3. Promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais, recursos naturais. 4. Efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos. 5. Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade.)

¹³ Análise da realidade brasileira, avaliando as políticas realizadas e os compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro

¹⁴ Idem.

¹⁵ Diálogo Interativo sobre Experiências Internacionais com Ministras e representações internacionais

PROGRAMAÇÃO – II CNPM				
	17/08/2007	18/08/2007	19/08/2007	20/08/2007
MANHÃ		Plenária de Abertura: Aprovação do Regulamento e reafirmação dos Princípios da Política Nacional para as Mulheres 8h-10h30 PaineI I ¹⁶ 11h-13h	PaineI II ¹⁷ 8h-9h30 PaineI III ¹⁸ 10h-13h	Plenária final ¹⁹ 8h-13h
TARDE		Grupos de Trabalho ²⁰ 14h-19h	Roda de conversa ²¹ 13h Grupos de Trabalho ²² 14h30-19h	Plenária final ²³ 14h30-18h
NOITE	Solenidade de abertura 18h-21h	Atividade de confraternização 21h-24h	Lançamento do movimento “Mulheres pela Paz”, de publicações e projeção de documentário 19h-20h30	Apresentação e aprovação das Moções 18h Solenidade de encerramento 19h

Fonte: Anais da II CNPM.

Quadro 4: Programação da III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

PROGRAMAÇÃO – III CNPM				
	13/12/2011	14/12/2011	15/12/2011	16/12/2011
MANHÃ		Plenária de abertura 9h-10h30 PaineI I ²⁴ 11h-13h	PaineI III ²⁵ 9h-11h PaineI IV ²⁶ 11h30-13h	Plenária final 9h-13h

¹⁶ Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: balanço e perspectivas.

¹⁷ Participação das mulheres nos espaços de poder: experiências internacionais.

¹⁸ Participação das mulheres nos espaços de poder: a experiência brasileira.

¹⁹ Discussão e deliberação sobre as Diretrizes do PNPM e sobre propostas e recomendações dos grupos de trabalho do dia 18/08: Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

²⁰ Avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

²¹ Encontro com ministras da América Latina, representantes governamentais e não-governamentais na área de políticas para as mulheres.

²² Participação das Mulheres nos espaços de Poder.

²³ Discussão e deliberação sobre as propostas e recomendações dos grupos de trabalho do dia 19/07: Mulheres nos Espaços de Poder.

²⁴ As mulheres no momento atual do desenvolvimento econômico e social: desafios de um projeto de país com igualdade entre mulheres e homens e sustentável.

²⁵ Enfrentamento das desigualdades e autonomia das mulheres.

²⁶ Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: perspectivas e prioridades

TARDE		Rodas de conversa 14h30 Grupos de Trabalho ²⁷ 15h30-18h	Rodas de conversa 13h Grupos de Trabalho ²⁸ 14h30-17h30	Plenária final 14h30-17h
NOITE	Solenidade de abertura 18h-21h	Painel II ²⁹ 18h-21h Apresentação musical 22h	Conferência de Michelle Bachelet 19h Apresentação musical 21h-23h	Encerramento 17h-18h

Fonte: Anais da III CNPM.

Podemos observar que os momentos que constituem as conferências são: plenárias (de aprovação do regulamento e de aprovação das propostas dos grupos de trabalho), painéis (quando pessoas que têm propriedade nas temáticas vão fazer uma espécie de palestra preparatória para o que vai ser debatido nos grupos) e grupos de trabalho (onde as delegadas vão discutir as propostas).

Em relação às edições analisadas, temos que a quantidade de dias foi aumentada a partir da segunda, passando de três para quatro dias (com a abertura na primeira noite). O que nos chamou a atenção foi o tempo reservado às diferentes plenárias (tanto de aprovação do regulamento quanto a final), somando as duas: 9h nos três anos. Outro momento que foi acrescentado a partir da segunda é composto pelas rodas de conversa, que foi ainda ampliada de um para oito em 2011. Nelas, os segmentos também vão discutir temas de seus interesses e pensar em propostas. Em 2004 e 2007, tivemos dois painéis nacionais e um internacional, somando 4h e 6h30 respectivamente. Em 2011, esse quantitativo aumentou para 8h30 com quatro painéis, além da conferência proferida pela diretora executiva da ONU Mulheres, Michele Bachelet. Isso mostra que, ao longo das edições, esses momentos de formação foram ganhando maior destaque. Em 2004 e 2007, tivemos 20 Grupos de Trabalho dividido entre os cinco e quatro respectivos eixos temáticos, enquanto em 2011 esse número foi de 24 grupos para quatro eixos. Ao longo das edições, tivemos: 3h30, 9h30 e 5h reservadas às discussões.

²⁷ 24 Grupos de Trabalho discutem: Autonomia Econômica e Social: igualdade no mundo do trabalho e desafios do desenvolvimento sustentável. Todos eles devem incorporar na discussão as dimensões de raça e etnia, orientação sexual e geracional

²⁸ 23 Grupos de Trabalho discutem: Autonomia cultural, pessoal e Política, institucionalização e financiamento de políticas públicas para as mulheres.

²⁹ Enfrentamento do racismo e da lesbofobia: articulação necessária para o enfrentamento do sexismo

Segundo consta nos anais da III CNPM: “Os grupos de trabalho (GTs), reunindo delegadas/os e convidadas/os, se configuraram como a primeira instância de deliberação democrática sobre as diretrizes propostas nas Conferências Estaduais” (BRASIL, 2013a, p. 87). Era necessário que as deliberações fossem aprovadas por maioria simples dos grupos, isto é, 50% mais uma das delegadas. E, para que fossem encaminhadas à plenária final, elas deveriam ser aprovadas, em pelo menos, 70% dos GTs. Pelo que está nos anais, essa medida permite um consenso mínimo. Podemos ver também, nos anais, que: “Além disso, as propostas de incorporação de conteúdos no sentido inclusivo eram avaliadas caso a caso, podendo ser incorporadas sem o cumprimento do fluxo deliberativo, desde que mantivesse o sentido geral da prioridade” (BRASIL, 2013a, p. 87).

Se os GTs constituem a primeira instância deliberativa, podemos levantar a questão de o tempo reservado para as discussões, para a troca argumentativa, ser bastante escasso. Pelo que notamos, o que ganhou bastante destaque, ao longo dos anos, foram os painéis, ou seja, o espaço de discussão perdeu em questões estruturais. Em compensação, a plenária final se manteve durante o dia inteiro nas três edições. Ela pode constituir o momento mais conflituoso da conferência: é quando as propostas dos mais de 20 grupos de trabalho vão ser votadas. Existe a possibilidade de esse tempo reduzido para as trocas argumentativas gerar as discussões confusas e emocionais as quais Cláudia Feres Faria (2012) se referiu, conforme pontuado no início deste texto.

Este momento pode se aproximar mais do que Chantal Mouffe pontua como “pluralismo agonístico”, pois é permeado pelos antagonismos e pelos consensos conflituosos ou, ainda, por cadeias de equivalência em torno de determinadas prioridades. Cada grupo vai para o evento com suas demandas específicas, mas precisam chegar a determinados consensos. Por exemplo, muitos movimentos e até integrantes governamentais podem ter concepções distintas em relação ao aborto, mas todas eles convergem numa pauta: não são contrários a ele e, nos momentos das decisões, poderiam se unir e deixar diversas pautas de lado em nome daquela. Parece ser muito mais uma articulação discursiva³⁰. Concentrar as discussões em duas plenárias deliberativas, uma no começo e outra no final, pode comprometer o agir comunicativo

³⁰ Essa ideia é trabalhada por Chantal Mouffe junto com o também pós-estruturalista Ernesto Laclau, na obra “Hegemonia e Estratégia Socialista: por uma política democrática radical”, mas pela extensão deste texto, não tivemos como trabalhá-la.

entre os sujeitos ali presentes, seja do governo ou da sociedade civil, conforme tão pontuado por Habermas.

6 Considerações gerais

As Conferências de Políticas Públicas, junto com os Conselhos e o Orçamento Participativo, constituem instâncias de grande relevância tanto no quesito democracia participativa quanto deliberativa. Esses espaços podem ser considerados manifestações da esfera pública, tal como pontua a teoria habermasiana. Eles devem ser permeados pela troca argumentativa, pela comunicação com a finalidade do entendimento mútuo. Porém, para estudarmos um evento de grande porte como as Conferências de Políticas para as Mulheres, objeto escolhido neste trabalho, é preciso que tenhamos em mente que se tratam de fenômenos que passam por diversas etapas. A nacional funciona como um fechamento das pré-conferências e conferências municipais e estaduais. Para além delas, ainda temos as diversas reuniões entre os grupos. Por exemplo, encontramos entidades gerais, como Articulação das Mulheres Brasileiras, União Brasileira de Mulheres, Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras, dentre outras. Então, não temos elementos suficientes para concluir que as conferências constituem uma democracia deliberativa, tal como trabalhada por Jürgen Habermas. É possível que o que aconteça ali se aproxime do pluralismo agonístico abordado por Chantal Mouffe que, junto com Ernesto Laclau, trabalha a democracia radical e plural, marcada por consensos contingentes e temporários. Vemos nas referidas conferências espaços que, em princípio, deveriam ser marcados pela deliberação, mas o que acontece não é bem a comunicação que visa ao entendimento mútuo, pois existem muitas disputas por diversos interesses.

Diante disso, faz-se necessário um estudo mais abrangente, que esteja preocupado em quem são os sujeitos políticos ali presentes para, então, entender as reivindicações e as negociações que vão surgir nesses tipos de espaços. Assim, teremos elementos mais apropriados para questionar as deliberações que acontecem neles.

7 Referências

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Conferências nacionais: entendendo a dinâmica da participação no nível nacional. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013.

_____. **Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil.** Brasília: Ipea, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **III Conferência Nacional de Política para as Mulheres, 2004, Brasília. Anais.** Brasília: Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, 2013a.

BRASIL. Presidência da República. **II Conferência Nacional de Política para as Mulheres, 2004, Brasília. Anais.** Brasília: Secretaria Nacional de Política para as Mulheres, 2013b.

BRASIL. Presidência da República. **I Conferência Nacional de Política para as Mulheres, 2004, Brasília. Anais.** Brasília: Secretaria Especial de Política para as Mulheres, 2004.

FARIA, Cláudia Feres. **Participação e deliberação nas Conferências de Políticas Públicas no Brasil: uma análise comparada.** In: Anais do 8º Congresso da ABCP, Gramado, 2012.

_____; PETINELLI, Viviane Silva; LINS, Isabella Loureiro. **Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação?** In: Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, nº 7, pp. 249-284, 2012.

FRASER, Nancy. **Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy.** In: CALHOUN, Craig. **Habermas and the Public Sphere.** Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1992.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 [orig. 1992].

_____. **Further Reflections on the Public Sphere.** In: CALHOUN, Craig. **Habermas and the Public Sphere.** Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1992.

_____. **Teoría de la acción comunicativa: Racionalidad de la acción y racionalización social.** Volume I. Madrid: Taurus, 1981.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. **As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública.** In: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro [org.] **A deliberação pública e suas dimensões políticas e comunicativas [textos fundamentais].** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

MOUFFE, Chantal. **Por um Modelo Agonístico de Democracia.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, Nov. 2005, Vol. 25: 11-23.

_____. **Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?** Social Research, 1999, Vol. 66, n. 3: 745-758.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Teorias da democracia: diferenças e identidades na contemporaneidade.** Porto Alegre: EdiPUCRS, 2004.