

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**

**Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**



Tese de Doutorado

**DA ESTRATÉGIA À ADOÇÃO DE PRÁTICAS RESILIENTES:** os fatores que influenciaram a atuação dos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres em municípios da Zona Sul do RS, durante a crise pandêmica

**Mariana Schardosim Tavares**

Pelotas, 2024

**Mariana Schardosim Tavares**

**DA ESTRATÉGIA À ADOÇÃO DE PRÁTICAS RESILIENTES:** os fatores que influenciaram a atuação dos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres em municípios da Zona Sul do RS, durante a crise pandêmica

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosangela Marione Schulz

Pelotas, 2024

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas  
Catalogação da Publicação

T231d Tavares, Mariana Schardosim

Da estratégia à doação de práticas resilientes [recurso eletrônico] : os fatores que influenciaram a atuação dos Conselhos Gestores de políticas para mulheres em municípios da Zona Sul do RS, durante a crise pandêmica / Mariana Schardosim Tavares ; Rosangela Marione Schulz, orientadora. — Pelotas, 2024.  
196 f.

Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2024.

1. Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres. 2. Resiliência institucional. 3. Pandemia de Covid-19. 4. Desarticulação das políticas públicas. 5. Redes sociais. I. Schulz, Rosangela Marione, orient. II. Título.

CDD 320

Mariana ScharDOSim TAVARES

DA ESTRATÉGIA À ADOÇÃO DE PRÁTICAS RESILIENTES: os fatores que influenciaram a atuação dos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres em municípios da Zona Sul do RS, durante a crise pandêmica

Tese aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 30 de setembro de 2024.

Banca examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosângela Marione Schulz (Orientadora)

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cláudia Tirelli

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Clara Corrêa Henning

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Carlos Artur Gallo Cabrera

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## **Agradecimentos**

A presente tese representa a concretização de uma jornada que não seria possível sem o apoio e contribuição de diversas pessoas e instituições. Em primeiro lugar, manifesto minha gratidão à oportunidade de aprimorar meus estudos em uma universidade pública, gratuita e socialmente referenciada, cuja existência é fundamental para a promoção da justiça social e para a melhoria das condições de vida da população. Agradeço profundamente à minha família por todo o apoio ao longo dessa caminhada, com destaque especial à minha tia, Lisandrea Schardosim, não apenas uma das minhas maiores incentivadoras, mas também uma referência de excelência profissional e de integridade humana.

Minha sincera gratidão à Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosangela Marione Schulz, minha orientadora, que me guiou com maestria ao longo deste percurso acadêmico, sendo um exemplo de empatia e apoio incondicional. Agradeço também às minhas amigas e colegas de trabalho, por me incentivarem continuamente a seguir em frente e acreditarem na minha capacidade até o último momento. Às conselheiras que colaboraram durante o desenvolvimento desta pesquisa, meu especial agradecimento à Diná Lessa Bandeira, uma grande parceira nesta jornada de pós-graduação. Enfim, estendo meus agradecimentos a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a conclusão deste estudo, reconhecendo que cada apoio recebido foi essencial para o sucesso desta tese.

## Resumo

TAVARES, Mariana Schardosim. **DA ESTRATÉGIA À ADOÇÃO DE PRÁTICAS RESILIENTES**: os fatores que influenciaram a atuação dos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres em municípios da Zona Sul do RS, durante a crise pandêmica. Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosangela Marione Schulz. 2024. 188 f. Tese (Doutora em Ciência Política) - Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2024.

O presente estudo tem como objetivo identificar os fatores que, no âmbito dos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres (CGPMs) dos municípios da Zona Sul do Rio Grande do Sul — Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte —, possibilitaram a implementação de práticas resilientes em um cenário de desarticulação das políticas públicas para mulheres em nível nacional durante a pandemia de Covid-19. A pesquisa busca compreender os elementos que permitiram aos CGPMs manter sua relevância e funcionalidade diante de pressões adversas, garantindo a continuidade de sua atuação. Nesse sentido, o foco não recai sobre as ações implementadas, mas na análise das condições estruturais e institucionais que viabilizaram essas práticas. Para isso, foi conduzido um estudo descritivo-analítico com abordagem qualitativa, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo. O estudo contou com a análise documental de fontes secundárias e entrevistas semiestruturadas com coordenadoras atuais das IPs selecionadas e outras indicadas por estas. Os resultados indicam que a resiliência dos CGPMs foi sustentada por fatores como o desenho institucional das instâncias participativas, a existência de recursos orçamentários específicos, o apoio do poder executivo, a participação ativa da sociedade civil, a atuação estratégica em redes sociais e a adoção de recursos tecnológicos. Conclui-se que a cooperação interinstitucional e a atuação em redes sociais podem desempenhar papel central na defesa e ampliação dos direitos das mulheres em contextos de adversidade.

Palavras-chave: Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres; resiliência institucional; pandemia de Covid-19; desarticulação das políticas públicas; redes sociais.

## Abstract

TAVARES, Mariana Schardosim. **FROM STRATEGY TO THE ADOPTION OF RESILIENT PRACTICES**: factors that influenced the performance of Women's Policy Management Councils in municipalities of Southern RS during the pandemic crisis. Advisor: Prof. Dr. Rosangela Marione Schulz. 2024. 188 pages. Thesis (Doctor of Political Science) – Institute of Philosophy, Sociology, and Politics, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2024.

This study aims to identify the factors that, within the scope of the Women's Policy Management Councils (CGPMs) in the southern municipalities of Rio Grande do Sul — Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande, and São José do Norte — enabled the implementation of resilient practices in a context of disarticulation of women's public policies at the national level during the Covid-19 pandemic. The research seeks to understand the elements that allowed CGPMs to maintain their relevance and functionality under adverse pressures, ensuring the continuity of their actions. In this regard, the focus is not on the actions themselves but on analyzing the structural and institutional conditions that made these practices possible. A descriptive-analytical study with a qualitative approach was conducted, using the content analysis technique. The study involved the analysis of secondary sources and semi-structured interviews with current coordinators of the selected participatory bodies and other individuals indicated by them. The results indicate that CGPM resilience was sustained by factors such as the institutional design of participatory bodies, the existence of specific budgetary resources, the support of the executive branch, active civil society participation, strategic action on social media, and the adoption of technological resources. It is concluded that interinstitutional cooperation and networking can play a central role in defending and expanding women's rights in adverse contexts.

Keywords: Women's Policy Management Councils; institutional resilience; Covid-19 pandemic; disarticulation of public policies; social media.

## Sumário

<b>Introdução.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1 - Os Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres: da trajetória aos desafios.....</b>	<b>20</b>
1.1. Da origem às expectativas.....	21
1.2. Da institucionalização das demandas feministas à influência do Partido dos Trabalhadores - PT.....	23
1.3. O contexto de desarticulação das políticas públicas destinadas às mulheres diante do giro político conservador no Brasil.....	32
1.4. A pandemia durante o governo Bolsonaro: uma análise de seus efeitos sobre as mulheres no país.....	42
<b>Capítulo 2 - O itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil: Avanços, Desafios e Perspectivas.....</b>	<b>52</b>
2.1. Os Conselhos e as primeiras fases dos estudos.....	54
2.2. A avaliação da efetividade e suas perspectivas.....	58
2.3. O giro político conservador e seu reflexo na agenda de pesquisa sobre conselhos gestores.....	65
<b>Capítulo 3 - Procedimentos metodológicos.....</b>	<b>79</b>
3.1. O caminho percorrido.....	79
3.2. O recorte temporal.....	83
3.3. A seleção da amostra.....	85
3.4. A coleta e a análise dos dados.....	87
<b>Capítulo 4 - CGPMs de Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte: uma fotografia.....</b>	<b>96</b>
4.1. A fundação dos CGPMs.....	97



4.2. O contexto estrutural das políticas públicas para mulheres em cada um dos municípios.....	101
4.2.1. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas.....	102
4.2.2. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Rio Grande.....	105
4.2.3. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Capão do Leão.....	109
4.2.4. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de São José do Norte.....	111
4.3. A arquitetura institucional.....	115
4.3.1. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas.....	116
4.3.2. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Rio Grande.....	121
4.3.3. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Capão do Leão.....	123
4.3.4. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de São José do Norte....	127
4.3.5. Os CGPMs selecionados sob a perspectiva da literatura.....	131
<b>Capítulo 5 - Os CGPMs em um contexto de pandemia e desarticulação das políticas públicas para mulheres: uma análise sob a ótica da resiliência.....</b>	<b>138</b>
5.1. A qualidade do associativismo e o papel da sociedade civil na resiliência dos CMPs em estudo.....	140
5.2. A atuação dos CGPMs analisados em um contexto de adversidades políticas e sanitárias.....	158
<b>Conclusão.....</b>	<b>174</b>
<b>Referências.....</b>	<b>184</b>
<b>Apêndices.....</b>	<b>194</b>
Apêndice A – Roteiro semiestruturado.....	195
Apêndice B – Modelo de Termo de Consentimento.....	196

## Introdução

No Brasil, a interação entre o Estado e a sociedade passou por transformações significativas desde a ditadura militar, com um marco importante sendo a Constituição Federal de 1988. Essas mudanças foram caracterizadas pela integração da representatividade e da participação na política. Nesse contexto, as Instituições Participativas (IPs), especialmente os conselhos gestores, desempenharam um papel essencial na elaboração de políticas públicas. Projetados como órgãos deliberativos e de controle social, os conselhos gestores emergiram em um cenário de descentralização administrativa e incremento da participação social. Seu objetivo principal era reformar a gestão das políticas públicas, promovendo uma maior inclusão dos cidadãos nos processos decisórios e assegurando uma representatividade mais precisa de seus interesses (Mello, 2023).

Segundo análises sobre IPs em diferentes regiões do mundo, observa-se que, apesar das diferenças significativas em termos de institucionalização, normas operacionais e participantes envolvidos, as IPs têm tido a capacidade de introduzir práticas participativas e atribuir responsabilidade representativa a atores e instituições que anteriormente não desempenhavam esse papel no modelo tradicional de governo representativo (Almeida; Carlos e Silva, 2016). Acredita-se que essas instituições participativas possuem o potencial de fortalecer a democracia ao influenciar tanto a formulação quanto a implementação de políticas públicas (Gomes, 2015).

Os conselhos, amplamente disseminados nos municípios e estabelecidos em níveis federal, estadual e local, abordam uma variedade de questões e se tornaram fundamentais nas interações entre o Estado e a sociedade na atualidade brasileira (Almeida e Tatagiba, 2012). A formação dos conselhos geralmente resulta de iniciativas locais ou de resposta às demandas da sociedade civil, conforme estabelecido nas diretrizes nacionais, gerando uma variedade de arranjos institucionais e diferentes impactos sobre as políticas públicas (Almeida; Martelli; Lüchmann; Coelho e Bernardi, 2021).

Segundo estudos sobre IPs focadas na formulação, coordenação e implementação de políticas públicas para mulheres, a proliferação dos Conselhos

Gestores de Políticas para Mulheres (CGPMs) em todo o país foi fortemente influenciada pela ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal e pelo engajamento ativo dos movimentos feministas (Bohn, 2010; Rangel, 2013). A literatura especializada reconhece divergências e ressalvas em relação aos potenciais riscos associados à proximidade com o Estado, porém destaca que a colaboração com órgãos governamentais tem sido cada vez mais utilizada como uma estratégia para institucionalizar as demandas feministas (Almeida; Belançon e Chaves, 2019).

A criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que foi elevada ao status de ministério em 2003, é vista como o ápice dessa trajetória no contexto das práticas participativas estudadas (Almeida; Belançon e Chaves, 2019). Outrossim, as conferências nacionais desempenharam um papel crucial ao formular planos que delinearão diretrizes para os diferentes níveis federativos atuarem nas políticas públicas voltadas para as mulheres. Esses planos incluíram propostas para incentivar a alocação de recursos financeiros aos municípios e estados, visando estruturar tais políticas de acordo com as especificidades locais, o que poderia envolver a criação de órgãos governamentais específicos para esse fim (Almeida; Martelli e Coelho, 2021).

As conferências também trouxeram avanços importantes na discussão sobre a necessidade de fortalecer a cooperação entre as diferentes esferas de governo. Enquanto as duas primeiras conferências destacaram a questão da articulação entre os entes federados, a partir da terceira conferência, a preocupação com a sistematização e o financiamento das políticas para mulheres tornou-se mais evidente. Nesse sentido, foram pautadas questões como a criação e fortalecimento das secretarias estaduais, municipais e do Distrito Federal, a vinculação de recursos federais para os entes que instituíssem organismos executivos de políticas para mulheres, além do incentivo ao debate sobre a criação de um sistema de políticas para mulheres (Martelli, Tonella, Jardim e Romão, 2018).

A disseminação global de processos participativos, especialmente na administração pública local, coincidiu com um aumento significativo no interesse pela avaliação das IPs (Campos, 2011). Verificou-se uma tendência nos estudos sobre conselhos e outras instituições participativas de avaliar sua efetividade e

impactos governamentais e nas políticas públicas utilizando variáveis e métodos mais precisos e eficazes (Pires et al., 2011). Além disso, avanços significativos foram observados na avaliação dos processos e mecanismos de inclusão política, especialmente no que diz respeito ao registro da representação (Almeida; Martelli; Lüchmann; Coelho e Bernardi, 2021).

Por outro lado, a previsão de Almeida, Belançon e Chaves (2019) sobre o fortalecimento das forças conservadoras no Brasil, evidenciado pelo desfecho das eleições presidenciais de 2018, resultando em um Estado menos propenso ao diálogo com os movimentos sociais e contestador da legitimidade desses atores como parceiros de conversa, parece ter se concretizado. Esse cenário impactou significativamente não apenas o movimento feminista, visto que os vencedores das eleições consideram suas demandas uma ameaça aos valores tradicionais, mas também as políticas públicas voltadas às mulheres, exacerbando a desarticulação iniciada com o impeachment da então presidenta Dilma Rousseff em 2016, quando Michel Temer assumiu a Presidência da República.

Nesse mesmo diapasão, é necessário resgatar os achados registrados pelo Gabinete de Transição, que ficou responsável pela elaboração de um diagnóstico acerca da real situação em que se encontrava o país, por ocasião da vitória de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República nas eleições de 2022. O Grupo de Trabalho - GT relacionado à temática de "Mulheres", destacou que, mesmo no período em que o Brasil bateu recorde de feminicídios (aproximadamente 700 casos registrados no ano de 2022, em que houve o registro de 66 mil casos de estupro e 230 mil agressões físicas contra mulher por violência doméstica) no ano de 2021, pode-se observar um verdadeiro desmonte das políticas públicas destinadas ao enfrentamento da violência contra a mulher no governo Bolsonaro (Relatório Final, 2022).

O Grupo de Trabalho, no Relatório Final (2022), identificou significativas alterações no programa "Mulher Viver Sem Violência", levando a uma redução substancial na capacidade de execução. Além disso, o orçamento do programa foi drasticamente reduzido em 90%, resultando na paralisação da construção das Casas da Mulher Brasileira. Já o Disque 180, serviço de orientação, informação, denúncia e gestão de informação da rede de atendimento nacional, foi desmantelado e transferido para a Ouvidoria de Direitos Humanos, limitando seu

papel apenas à recepção de denúncias e perdendo sua função de orientação e informação. Conforme o relatório, em 2023, o orçamento para o Disque 180 era de apenas R\$6 milhões, o que implicaria a paralisação do serviço nos primeiros meses do novo governo, comprometendo a eficácia do programa e do serviço em proteger as mulheres brasileiras contra a violência.

Ademais, destacando os substanciais cortes orçamentários no tocante aos recursos destinados às políticas públicas da Secretaria de Políticas para as Mulheres, verificados no período de 2015 a 2022 - e refletidos no PLOA 2023, que prevê uma redução de 90% no orçamento em relação a 2015 -, o Grupo de Trabalho em questão apontou, ainda, a intensificação de tal cenário frente à condução desastrosa da gestão no período pandêmico. Além disso, entre outros, registrou os impactos da pandemia e do referido desmonte das políticas públicas na saúde, na renda e na sobrecarga doméstica das mulheres, ressaltando a importância da realização de um recorte de raça, uma vez que "nos domicílios em que a responsável é negra ou negro, a fome aumentou de 10,4% para 18%" (Relatório Final, 2022, p. 27).

Com a propagação da Covid-19 - doença ocasionada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2)<sup>1</sup> e cujo estado de contaminação foi elevado à pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 11 de março de 2020 - foi possível observar não apenas o alto índice de mortalidade, especialmente entre aqueles indivíduos que compuseram o chamado "grupo de risco", mas também a expansão das desigualdades socioeconômicas já ancoradas na sociedade. À vista disso, não obstante a doença vitimar um número maior de homens, a realidade desigual verificada entre homens e mulheres restou ampliada pela doença, ocasionando efeitos a curto, médio e longo prazo (Querino; Brandão e Silveira, 2021).

Querino, Brandão e Silveira (2021, p. 31) alertaram, ainda, para o fato de que diante desse cenário inúmeras instituições, a exemplo da Organização Mundial da Saúde - OMS, "compreenderam a importância da igualdade de gênero como um efeito substancial para os comportamentos de saúde e suas áreas correlatas". No

---

<sup>1</sup> De acordo com a OMS, pandemia significa a disseminação mundial de uma nova doença, passando o termo a ser usado quando uma epidemia - surto que afeta uma região - se espalha por diferentes continentes com transmissão de pessoa a pessoa. Disponível em: <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/1763-o-que-e-uma-pandemia>. Acesso em 21 de fevereiro de 2023.

Brasil, entretanto, sendo Jair Messias Bolsonaro o expoente de uma extrema direita que prega o retrocesso no tocante à temática de gênero, na contramão das citadas instituições que reconheceram o gênero como um componente relevante para as medidas e decisões adotadas em matéria de saúde, verificou-se uma amplificação dessas desigualdades face ao avanço da doença.

Nesse contexto, surgiu a oportunidade de avaliar o grau de integração das demandas dos movimentos sociais dentro das instituições estatais e de examinar, a partir da perspectiva daqueles que protagonizaram o processo de desmantelamento, os fatores de resistências e resiliência, bem como as facilidades encontradas (Almeida; Belançon e Chaves, 2019). Além disso, tornou-se crucial analisar até que ponto as IPs conseguiram acumular capital institucional necessário não apenas para resistir às pressões, mas principalmente para se manterem como espaços ativos e respeitados tanto pelo Estado quanto pela sociedade civil nos processos de negociação e representação de interesses na elaboração de políticas públicas (Almeida; Martelli; Lüchmann; Coelho e Bernardi, 2021).

Conforme Débora de Almeida (2020), a resiliência institucional pode ser conceituada como a dedicação deliberada dos agentes para preservar as IPs como centros de engajamento, influência e tomada de decisões pela sociedade civil no âmbito político. Para além da preservação, os agentes devem expressamente promover a defesa da instituição, através da adaptação e da ação criativa, que incluem a improvisação e a formulação de novas normas e dinâmicas.

Almeida (2020) registra que o conceito de resiliência institucional, não obstante ser abordado em diversas áreas de estudo, ainda tem seu progresso restrito no campo da ciência política. Ademais, a investigação sobre os fatores que impactam na resiliência das IPs em âmbito municipal e estadual constituiria como uma área de interesse acadêmico adicional, na visão da autora. Nessa linha, necessário se faz considerar que a literatura que vem sendo produzida a partir do giro político conservador no Brasil, em especial essa ancorada no conceito de resiliência institucional, ainda é incipiente e que a proposta do estudo em questão é justamente contribuir com o avanço das análises na esfera municipal, bem como abrangendo conselhos que não trilharam todo o percurso da institucionalização, o que denota sua originalidade e relevância acadêmica.

Nesse contexto, o presente estudo almeja responder a seguinte problemática: quais foram os fatores que, no âmbito dos CGPMs dos municípios da Zona Sul do Rio Grande do Sul — Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte —, permitiram a implementação de práticas resilientes em um cenário de desarticulação das políticas públicas para mulheres em nível nacional, durante a pandemia de Covid-19. Para isso, parte-se da hipótese de que a atuação em rede foi o fator preponderante que possibilitou a implementação de práticas resilientes pelos CGPMs selecionados, diante de contextos marcados por adversidades políticas e sanitárias. Essa estratégia é atribuída à mobilização da sociedade civil, que não apenas facilitou a institucionalização desses órgãos participativos, mas também atuou como barreira à sua desinstitucionalização ao longo do tempo.

Nessa perspectiva, é importante destacar que, no Brasil, o Ministério da Saúde declarou o estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) por meio da Portaria nº 188, em 3 de fevereiro de 2020, vigência que perdurou até 22 de abril de 2022, data em que foi publicada a Portaria nº 913. Considerando esse contexto e o período do governo Bolsonaro, que abrangeu de janeiro de 2019 a dezembro de 2022, este estudo optou por um recorte temporal focado no intervalo em que o país esteve sob o regime do ESPIN.

Ademais, no Rio Grande do Sul, o enfrentamento à pandemia se deu através da adoção de dois modelos: o Sistema de Distanciamento Controlado, instituído através do Decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, e o Sistema de Avisos, Alertas e Ações, instituído mediante o Decreto nº 55.882, de 15 de maio de 2021. Em ambos os sistemas o território do Estado restou segmentado mediante o agrupamento das trinta Regiões de Saúde e respectivos municípios que as integram, em atenção ao Quadro I do Anexo II da Resolução nº 188, de 15 de junho de 2018. À vista disso, Pelotas passou a corresponder à Região de Saúde R21, da qual faziam parte, ainda, os municípios de Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Cristal, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu.

É necessário elucidar que a seleção dos municípios em questão é fundamentada em diversos critérios metodológicos<sup>2</sup>. Em 2021, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) identificou que apenas 94 dos 487 municípios do estado possuíam conselhos municipais voltados para as mulheres, representando 19,30% do total. A escolha de municípios da Região de Saúde R21, englobando tanto cidades de porte médio quanto pequeno, permite uma avaliação representativa e detalhada das práticas e desafios enfrentados em diferentes contextos.

À vista disso, Pelotas e Rio Grande foram selecionadas por serem cidades de porte médio na Região Sul do estado, com características socioeconômicas e indicadores de desenvolvimento semelhantes. Pelotas, por exemplo, é reconhecida por sua infraestrutura robusta em políticas públicas para mulheres, incluindo uma Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e uma Coordenadoria da Mulher, além de um Plano de Políticas Públicas para Mulheres (TAVARES, 2017). Rio Grande, igualmente, destaca-se por seu papel significativo como um centro urbano influente na região, com índices de desenvolvimento humano e taxa de escolarização comparáveis aos de Pelotas. Ambos os municípios oferecem uma base sólida para a análise das políticas públicas voltadas para as mulheres e sua eficácia em contextos urbanos de porte médio.

Ademais, a escolha de Capão do Leão e São José do Norte, municípios de pequeno porte, também é justificada pela similaridade de seus indicadores socioeconômicos. Os municípios em questão possuem populações e índices de desenvolvimento próximos, permitindo uma análise equitativa das políticas locais. Adicionalmente, a proximidade geográfica entre os municípios, como a distância de 19,4 km entre Pelotas e Capão do Leão e de 8,3 km entre Rio Grande e São José do Norte, sugere que as interações e trocas de experiências entre os conselhos podem influenciar as estratégias adotadas, contribuindo para uma compreensão mais completa e integrada do fenômeno estudado<sup>3</sup>.

O presente estudo tem como objetivo geral compreender os fatores que possibilitaram, aos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres selecionados

---

<sup>2</sup> Os referidos critérios metodológicos estão descritos com maior profundidade no Capítulo 3 desta tese, que é destinado à análise da metodologia empregada no presente estudo.

<sup>3</sup> As justificativas referentes à definição do marco temporal e da seleção da amostra adotados nesta pesquisa estão detalhadamente expostas no Capítulo 3 desta tese, o qual é dedicado à análise da metodologia empregada no estudo.



para investigação, manter sua relevância e funcionalidade<sup>4</sup>, mesmo sob pressões adversas, garantindo a continuidade de sua atuação. O enfoque central da pesquisa não recai sobre as ações executadas pelos Conselhos, mas sim na análise das condições que as viabilizaram, buscando entender os elementos estruturais e institucionais que sustentaram sua resiliência diante de um cenário de desarticulação política e desafios sanitários.

Para atingir esse objetivo geral, a pesquisa estabeleceu os seguintes objetivos específicos: (a) examinar a trajetória histórica dos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres no país, desde a sua criação e a institucionalização das demandas feministas até sua evolução sob a influência dos governos petistas, destacando os desafios enfrentados no contexto de desarticulação das políticas públicas durante o governo Jair Bolsonaro e os impactos da pandemia; (b) promover uma revisão da literatura sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, investigando os avanços e desafios que marcaram as fases de pesquisa e avaliação da efetividade dessas instituições participativas, bem como o impacto do giro político conservador nesse campo de estudos; (c) realizar uma análise aprofundada dos CGPMs nos municípios selecionados, explorando o contexto de sua criação, a estrutura institucional e as políticas públicas locais voltadas às mulheres; e (d) analisar a resiliência dos CGPMs eleitos em face da pandemia e da desarticulação das políticas públicas em nível nacional, focando no tipo de associativismo que congregam e na mobilização da sociedade civil, com ênfase na eventual atuação em rede e nas estratégias de resiliência adotadas para superar os desafios políticos e sanitários.

Outrossim, é necessário destacar que Dagnino (2002) adverte que atribuir às instituições participativas a responsabilidade principal pela mudança na sociedade e no Estado, com base nas expectativas que motivaram a luta política para sua criação, pode eventualmente resultar na conclusão inevitável de seu insucesso. Conclui a autora que uma análise mais eficaz deve começar pela compreensão da complexidade inerente a esse processo e da variedade de cenários, abrangendo as diversas interações entre as forças políticas envolvidas.

---

<sup>4</sup> No âmbito deste estudo as categorias de relevância e funcionalidade são compreendidas como a valorização dessas IPs pelos atores estatais e da sociedade civil e a continuidade do desempenho das suas funções, respectivamente.

De forma semelhante, Almeida e Tatagiba (2012) destacam a existência de um paradoxo no caso em questão: os conselhos desempenham um papel imenso como modelo de participação, mas ao mesmo tempo têm um poder enfraquecido, sugerindo que a resolução desse dilema requer uma abordagem mais ampla, que vá além da análise das dinâmicas internas dessas instituições. Para as autoras, faz-se necessário compreender o contexto em que os conselhos operam e buscam exercer influência como parte fundamental da solução. Isso implica examinar as relações que os conselhos estabelecem, ou deixam de estabelecer, com outras instituições e partes interessadas em seu ambiente, o que permite entender o grau de influência que eles têm e sua capacidade de atuar como um mecanismo para democratizar a formulação de políticas públicas.

Buvinich (2014) conduziu uma pesquisa com o objetivo de identificar as características típicas da aplicação dos conselhos de políticas públicas nas diferentes cidades brasileiras. A autora enfatiza que os arranjos institucionais podem ter um impacto significativo nos resultados obtidos pelos conselhos, o que torna o estudo sobre como eles são configurados essencial na avaliação do modelo de participação em questão. Outrossim, conclui registrando o fato de que a identificação do perfil geral desses espaços e os concebíveis padrões que cada região apresenta pode possibilitar a identificação de desenhos mais adequados a contextos culturais e políticos específicos, direcionando a implementação de modelos mais aptos a produzir resultados mais efetivos.

Com base no que foi apresentado, a literatura especializada claramente demonstra que os conselhos desempenham um papel crucial no avanço da democratização e no aumento da participação na administração pública. Entretanto, enfrentar esse desafio requer uma melhoria contínua dessas instituições, e é aqui que se destaca a importância das contribuições que as pesquisas científicas, como esta, podem oferecer.

À luz desse contexto, o estudo proposto avança no campo da ciência política ao investigar a resiliência institucional das IPs, um conceito que, conforme Almeida (2020), ainda demanda maior desenvolvimento e aplicação, especialmente nos âmbitos estadual e municipal. Essa análise é essencial para compreender os fatores que contribuíram para que esses Conselhos mantivessem sua relevância e funcionalidade, mesmo sob pressões adversas, assegurando a

continuidade de sua atuação.

Por outro lado, a relevância social é evidente, uma vez que a preservação e fortalecimento das IPs como espaços de negociação e representação de interesses são cruciais para a participação efetiva da sociedade civil na formulação de políticas públicas, especialmente em um cenário de retração dos direitos e políticas voltadas para as mulheres. Assim, a pesquisa não apenas contribui para o avanço teórico sobre resiliência institucional, mas também oferece insights práticos que podem informar a criação e a manutenção de IPs mais robustas e eficazes, capazes de resistir a pressões externas e de continuar a servir como plataformas significativas para a sociedade civil.

Este estudo está estruturado em cinco capítulos. Além desta introdução, o primeiro capítulo apresenta uma revisão teórica e factual sobre os Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres e o contexto que os envolve desde a redemocratização do Brasil. Neste capítulo, também é analisado o cenário de desarticulação das políticas públicas para mulheres no país, assim como os efeitos da pandemia de Covid-19 sobre essa população. O segundo capítulo dedica-se à revisão da literatura sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, destacando as abordagens adotadas ao longo das diferentes fases de estudo. Nesse contexto, busca-se identificar os avanços e desafios enfrentados pelas pesquisas que visam avaliar a efetividade dessas instituições participativas, além de investigar o impacto do giro político conservador na agenda de pesquisa sobre as referidas IPs.

No terceiro capítulo, são detalhados os procedimentos metodológicos que possibilitaram a condução da pesquisa. Esse capítulo apresenta o percurso que levou ao desenho atual do estudo, os critérios adotados para a seleção da amostra, a definição do marco temporal e os recursos utilizados para a coleta e análise dos dados. O quarto capítulo é dedicado ao registro da criação de cada um dos CGPMs eleitos para investigação, além de oferecer uma análise sobre o contexto estrutural das políticas públicas para mulheres em cada um dos municípios e sobre a arquitetura institucional dos respectivos Conselhos.

Por fim, o quinto e último capítulo destina-se à avaliação dos CGPMs selecionados no enfrentamento dos desafios políticos e sanitários impostos, sob a ótica da resiliência institucional. Este capítulo analisa o tipo de associativismo presente em cada Conselho, destacando o papel desempenhado pela sociedade

civil e a atuação dessas instâncias participativas em meio ao cenário adverso, com foco nas estratégias adotadas por cada uma. Ao final, são apresentadas as conclusões.

## **Capítulo 1 - Os Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres: da trajetória aos desafios**

No Brasil, as interações entre o Estado e a sociedade experimentaram profundas metamorfoses, solidificando-se com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este marco legislativo desencadeou uma reestruturação significativa, estabelecendo novos padrões de interação entre os órgãos governamentais e a sociedade, com o objetivo de ampliar os direitos sociais e fortalecer os serviços públicos para promover uma distribuição mais equitativa de recursos (Mello, 2023).

Nessa seara, os conselhos gestores, objeto de estudo neste trabalho, são caracterizados por Almeida e Tatagiba (2012) como instâncias pluralistas e híbridas inseridas no processo decisório das políticas públicas. Sua composição diversificada busca promover decisões mais justas e legítimas ao considerar os diversos interesses envolvidos. Cortes (2011) identifica antecedentes desses conselhos em iniciativas do século XIX e início do século XX, relacionando sua rápida disseminação a partir da década de 1990 à transferência de recursos financeiros federais condicionada à criação desses órgãos. A proliferação dos CGPMs, especialmente impulsionada pelo Partido dos Trabalhadores e movimentos feministas, demonstra a estratégia para promover a institucionalização das demandas feministas (Almeida; Belançon e Chaves, 2019).

Nesse contexto específico, observa-se uma trajetória marcada por avanços e retrocessos ao longo das décadas de 1980, 1990 e início dos anos 2000, culminando na criação da SPM durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Esse período foi caracterizado pela integração crescente das demandas femininas às políticas públicas (Almeida; Belançon e Chaves, 2019).

No entanto, o cenário político brasileiro sofreu uma guinada conservadora após 2016, resultando em ataques diretos às políticas de gênero e à participação da sociedade civil, como evidenciado pela reestruturação da SPM e a extinção de instituições participativas. Esse retrocesso impactou diretamente a promoção da igualdade de gênero e a proteção dos direitos das mulheres, como será analisado neste capítulo (Almeida; Belançon e Chaves, 2019).

A pesquisa conduzida por Tokarski, Matias, Pinheiro e Correa (2023) analisa a trajetória das políticas voltadas para as mulheres em três fases distintas, enfocando a posição oficial e a efetividade dessas políticas no âmbito do executivo federal. As autoras apontam que desde a consolidação de uma agenda de políticas para as mulheres até a fase de desmonte das políticas públicas, cujo ápice se deu no governo de Jair Messias Bolsonaro, as políticas de gênero no Brasil enfrentaram desafios significativos.

A emergência da pandemia de Covid-19 em 2020 intensificou esses desafios, destacando as desigualdades de gênero pré-existentes e evidenciando a necessidade urgente de políticas públicas integradas que garantam a proteção e os direitos das mulheres em tempos de crise e além. À vista do exposto, este capítulo buscará analisar essas transformações no cenário político nacional e os desafios sanitários impostos, bem como seu impacto na implementação e eficácia das políticas voltadas para as mulheres, considerando a interseccionalidade de fatores que influenciaram as experiências desse público durante a pandemia.

### **1.1. Da origem às expectativas**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou um momento de reestruturação nas políticas públicas, especialmente na esfera social, ao introduzir abordagens descentralizadas e estabelecer novos padrões de interação entre os órgãos governamentais e a sociedade, com o propósito de ampliar os direitos sociais e fortalecer os serviços públicos, promovendo uma distribuição mais equitativa de recursos. Essa transformação institucional refletiu uma busca por maior acessibilidade e inclusão, através da consolidação de medidas que visavam garantir uma prestação de serviços mais abrangente e universalista (Mello, 2023).

A análise de Souza (2004) indica que um número significativo de administrações municipais adotou ou fortaleceu diferentes formas de participação cidadã. Essas iniciativas englobaram desde a criação de conselhos setoriais locais, com foco na tomada de decisões e supervisão de políticas sociais e obras públicas de pequeno porte, até a inclusão de grupos sociais historicamente excluídos nos

processos de alocação de recursos orçamentários municipais, por meio do mecanismo conhecido como Orçamento Participativo (OP).

Nesse sentido, as diversas modalidades de participação cidadã, apesar de apresentarem diferenças significativas em termos de origens, objetivos, estruturas e níveis de formalização, emergiram como modelos exemplares de avanço democrático. Algumas delas, inclusive, alcançaram reconhecimento internacional, sendo adotadas como referência em outros contextos, como é o caso do orçamento participativo (Almeida; Martelli; Lüchmann; Coelho e Bernardi, 2021).

Os conselhos, objeto deste estudo, são definidos por Almeida e Tatagiba (2012) como instâncias de caráter plural e híbrido que se inserem no âmbito decisório das políticas públicas. Sua pluralidade é evidenciada pela participação de representantes estatais, da sociedade civil e de prestadores de serviços públicos, enquanto seu caráter híbrido reside na capacidade dessa composição de promover decisões mais justas e legítimas, pois considera os diversos interesses envolvidos.

Cortes (2011) identifica como antecedentes mais remotos dos conselhos os conselhos municipais de educação, estabelecidos no século XIX, bem como os órgãos administrativos colegiados, como as Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões, surgidos nas décadas de 1920 e 1930 no contexto da previdência social. Além disso, a autora relaciona a rápida disseminação dessas instituições participativas a partir de 1990 à iniciativa de estabelecimento de fóruns, incentivada pela transferência de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo, uma vez que tal incentivo estava condicionado, entre outros requisitos, à criação desses órgãos.

Importante frisar que, no contexto das instituições participativas incumbidas de elaborar, coordenar e implementar políticas públicas voltadas para as mulheres, pode-se observar uma significativa proliferação de CGPMs em todo o território nacional, o que esteve intrinsecamente ligado à ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder central e à participação ativa dos movimentos feministas. Conforme amplamente discutido na literatura especializada, embora existam divergências e preocupações em relação aos potenciais riscos associados à proximidade com o Estado, a inserção junto aos órgãos governamentais tem sido cada vez mais adotada como uma estratégia para promover a institucionalização

das demandas feministas (Almeida; Belançon e Chaves, 2019). O próximo subcapítulo abordará detalhadamente essa questão.

## **1.2. Da institucionalização das demandas feministas à influência do Partido dos Trabalhadores - PT**

De acordo com algumas abordagens teóricas, a proximidade entre os movimentos feministas e o aparato estatal poderia gerar pressões para que estes últimos negociassem temas considerados fundamentais pelas feministas, como os direitos reprodutivos, em troca da adoção seletiva de demandas mais facilmente integráveis à agenda política dominante, como políticas de combate à violência contra mulheres. Contudo, já nos primeiros anos da década de 1980, começaram a surgir os primeiros sinais da integração dessas reivindicações ao interior das estruturas institucionais. A criação do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo em 1983 e do Conselho Nacional de Defesa da Mulher em 1985 representaram marcos significativos nesse processo de institucionalização, reconhecidos como etapas cruciais na trajetória de incorporação das demandas femininas às políticas públicas (Almeida; Belançon e Chaves, 2019).

No decorrer desse processo, antecedendo até mesmo a promulgação da Constituição de 1988 - que foi um marco legal na redemocratização do Brasil, diversos conselhos municipais foram estabelecidos em cidades como Salvador (1986), Teresina (1986), Natal (1986), Goiânia (1985) e Belém (1986). Ao longo da década de 1990, particularmente durante o mandato de governos de orientação política de esquerda nas prefeituras, essa trajetória se manteve, culminando em 2002 com a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, em resposta às demandas dos movimentos femininos, sob a égide do Ministério da Justiça durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (Almeida; Belançon e Chaves, 2019).

No entanto, apontam Almeida, Belançon e Chaves (2019), foi a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República que introduziu uma nova dinâmica e alcance à institucionalização dessas demandas. Neste sentido, não obstante a relação de disputa verificada no campo feminista, que opõe feministas “autônomas” e “institucionais” (Alvarez, 2014), pode-se afirmar que inúmeros foram



os avanços conquistados no Brasil, sob os governos Lula e Dilma – 2003 a 2010 e 2011 a 2016, respectivamente -, com o apoio do ativismo institucional feminista. Para Lúcia Avelar (2013, p. 75), a articulação promovida pelo feminismo estatal “compartilha e fortalece as temáticas principais ou frentes com o fim de alcançar visibilidade na agenda pública”.

Dentre os referidos avanços, podem ser citados a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), o estabelecimento da Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180 e a instituição de mais de 220 organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres. Essas iniciativas, alinhadas ao movimento de institucionalização da questão de gênero no âmbito do governo federal, foram implementadas com um status hierárquico mais elevado nos governos locais (Pinheiro, et al., 2023).

Ademais, nos governos petistas, um marco significativo foi a criação da SPM, que desempenhou um papel crucial na formulação e implementação de políticas públicas e programas associados. A SPM foi elevada ao status de ministério, com a responsabilidade de liderar iniciativas convocadas em conjunto com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Destaca-se a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, baseada em conferências estaduais e municipais, que resultou na elaboração do primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Subsequentemente, ocorreram outras conferências, entre os anos de 2007 e 2013, que contribuíram para a atualização do plano nacional e a formulação de novos planos (Pinheiro, et al., 2023).

Não é surpreendente que o ritmo e a amplitude da institucionalização das demandas tenham aumentado durante esse período, à luz de pesquisas que apontam a maior abertura dos governos de orientação esquerdista às reivindicações dos movimentos sociais. Isso decorreria do fato de que os partidos progressistas frequentemente incluem em suas plataformas políticas questões relacionadas à igualdade de gênero, o que os aproximaria dos objetivos do movimento feminista e facilitaria o processo de legitimação de uma agência governamental dedicada às políticas para as mulheres (Bohn, 2010).

Em consonância com os debates da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher realizada em Pequim em 1995, o formato organizacional do que viria a ser a SPM e sua integração à estrutura governamental foram tópicos amplamente

discutidos por organizações femininas no Brasil (Bohn, 2010). A aproximação entre o movimento feminista e o Partido dos Trabalhadores, inclusive por meio de filiações partidárias, desempenhou um papel fundamental na reorientação das políticas governamentais em relação às questões de gênero. O ponto mais significativo desse processo foi, com a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a criação da SPM com status de ministério a partir de 2003<sup>5</sup> (Almeida, 2020).

O ato de criação em epígrafe resultou em um aumento considerável no financiamento estatal de projetos conduzidos por ONGs e outras entidades, além de contribuir para o estabelecimento de órgãos governamentais voltados especificamente para políticas relacionadas às mulheres em níveis estaduais e municipais. Ademais, repercutiu de maneira positiva na configuração do Conselho Nacional, que, pela primeira vez, passou a adotar uma composição semelhante à de outras instâncias de controle social, refletindo assim a influência renovada do movimento feminista (Almeida, 2020).

A partir da ascensão de Lula à presidência, observou-se um significativo aumento na representação da sociedade civil no Conselho Nacional, ocupando 60% das cadeiras, que são preenchidas por meio de um processo eleitoral aberto ao público. O Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) passou a ser composto por 41 membros, dos quais 21 eram representantes da sociedade civil eleitos(as), três mulheres com reconhecida expertise em políticas de gênero – indicadas pela Ministra e por movimentos sociais –, uma conselheira emérita e 16 gestores(as). Estas mudanças implicaram na inclusão no Conselho de redes e organizações não governamentais feministas com base comunitária, tais como a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), a Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB), a Marcha Mundial das Mulheres (MMM), a Rede Mulher e Mídia (RMM) ou Intervezes, as quais posteriormente renunciaram às suas posições com o início do processo de impeachment de Dilma Rousseff (Almeida, 2020).

Durante o período de 2003 a 2015 no Brasil, a SPM ocupou uma posição de destaque no cenário governamental, desfrutando de status ministerial e mantendo

---

<sup>5</sup> É importante registrar que a criação da SPM, assim como da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) e da SEPPIR (Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial), pode ser entendida como uma consequência de fatores endógenos ao sistema político do Brasil na ocasião (consequência da reaproximação do país com o cenário internacional após o fim da Ditadura Militar), bem como exógenos (cenário pós-Guerra Fria, que foi marcado por uma série de Conferências (Viena, Pequim e Durban).

acesso aos demais ministros em condições hierárquicas equivalentes. Essa posição estratégica exerceu uma influência significativa sobre sua autonomia e capacidade de *enforcement*, ou seja, sua habilidade de influenciar os demais órgãos governamentais a considerar uma perspectiva de gênero na formulação e implementação de políticas (Tokarski et al., 2023).

Tokarski, Matias, Pinheiro e Correa (2023) alertam para o fato de que é essencial ressaltar que, embora a posição na estrutura governamental tenha sido fundamental, não foi, e nunca seria, por si só, suficiente para que a SPM cumprisse sua missão integralmente. Para as autoras, vale destacar que essa missão não se limitava à responsabilidade exclusiva de executar todas as políticas voltadas para as mulheres no âmbito do governo federal. O propósito subjacente à criação de uma estrutura como a SPM não consistia em confinar o tema a um único espaço no governo, mas, ao contrário, em promover uma sensibilidade generalizada em todo o governo em relação às necessidades e interesses das mulheres em cada segmento da sociedade.

À vista disso, segundo o delineamento das atividades fornecido pela própria SPM, sua função original consistia em advogar pelos interesses das mulheres brasileiras junto ao governo federal e estabelecer parcerias com diversas entidades governamentais com o objetivo de integrar uma perspectiva de gênero às políticas públicas, visando garantir a plena cidadania das mulheres no Brasil (Bohn, 2010). De maneira inovadora, a SPM elaborou planos nacionais abrangentes para as políticas voltadas para as mulheres, envolvendo uma ampla gama de atores governamentais e não governamentais (Pinheiro, et al., 2023).

Esse envolvimento não se limitou apenas à perspectiva da transversalidade horizontal, que consiste na integração dessas políticas nos diversos setores do governo federal, mas também contemplou a transversalidade vertical, que engloba a participação dos governos subnacionais, e a interseccionalidade, que considera as inter-relações entre diferentes formas de discriminação e desigualdades (Pinheiro, et al., 2023). De acordo com Tokarski, Matias, Pinheiro e Correa (2023), sob a efetivação da transversalidade, cada um desses órgãos seria instado a integrar, em seu processo de formulação, implementação e avaliação de políticas, a perspectiva de gênero, adotando uma abordagem que permitisse avaliar o impacto de suas iniciativas setoriais na promoção da igualdade ou autonomia das mulheres.

No tocante ao Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Mulher (CNDM) cumpre apontar que se manteve em atividade, integrando-se de forma efetiva à SPM. Essa integração permitiu que a nova agência de políticas públicas para mulheres aproveitasse toda a experiência e conhecimento acumulados pelo CNDM, fortalecendo suas ações e estratégias na defesa dos direitos das mulheres (Bohn, 2010).

Ainda durante a gestão do Presidente Lula, houve uma constante alocação de recursos financeiros à SPM ao longo dos anos. O financiamento anual da SPM aumentou significativamente de R\$ 4 milhões em 2003 para R\$ 55 milhões em 2008. No ano de 2009, o valor inicialmente destinado à SPM foi de R\$ 72 milhões. Contudo, a crise econômica resultou em uma redução na distribuição de recursos para os ministérios e secretarias, conforme relatado pelos assessores do Presidente Lula. Em termos percentuais em relação ao orçamento anual do Gabinete da Presidência da República, os recursos alocados para a SPM aumentaram de 1,14% em 2003 para 5,89% em 2009 (Bohn, 2010).

Em janeiro de 2003, a criação da agência trouxe à tona um dos principais desafios enfrentados pela SPM: a definição precisa de sua plataforma de atuação. Reconhecendo a complexidade das interseccionalidades de gênero, raça e religião em uma sociedade marcada por profundas divisões de classe, a SPM buscou incorporar e dar voz a essas dinâmicas na formulação de políticas de equidade de gênero. A participação massiva de aproximadamente 120 mil mulheres brasileiras nas conferências regionais em 2004, seguida pela reunião de 1.787 delegados(as) em Brasília, reflete tanto a magnitude do engajamento social quanto a estratégia deliberada da SPM de garantir uma representação significativa da sociedade civil, com 60% dos participantes provenientes de organizações civis, 30% representando governos municipais e 10% governos estaduais. (Bohn, 2010).

A partir da perspectiva da transversalidade de gênero e como desdobramento da I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, a SPM reiterou o compromisso do Governo Federal com a integração da dimensão de gênero e raça nas políticas públicas por meio da publicação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM I). O PNPM I foi concebido com o objetivo de estabelecer relações democráticas com os movimentos feministas e de mulheres, reconhecendo a importância da criação e fortalecimento de mecanismos institucionais que

ampliassem a participação da sociedade e o controle social (Martins; Monteiro e Santos, 2022).

Além da definição clara da agenda de ação, o PNPM I adotou medidas para monitorar ativamente o processo de implementação das políticas delineadas. Outra demanda crucial, evidenciada durante a Conferência Nacional e incorporada ao plano nacional, foi a imperativa necessidade de fortalecer a capacidade estatal, em níveis municipal e estadual, para estabelecer uma infraestrutura sólida de ações e serviços públicos. Esta rede foi concebida como um requisito indispensável para criar as condições propícias à realização efetiva das metas de ação concreta propostas (Bohn, 2010).

Essa abordagem não apenas sublinhou a importância da coordenação entre os diversos atores sociais e níveis de governo, mas também enfatizou a necessidade de uma integração eficaz para maximizar os recursos e impactos das intervenções. Ao promover uma governança inclusiva e sensível às diversas dimensões da desigualdade, o PNPM I buscou não só atender às demandas emergentes, mas também pavimentar o caminho para uma sociedade mais equitativa e justa (Bohn, 2010).

Como consequência das análises realizadas durante a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM) e da execução do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, houve uma notável intensificação do engajamento da SPM nas esferas subnacionais, com o intuito de estimular a adesão e fortalecer as estruturas institucionais dedicadas às políticas voltadas para as mulheres (Almeida; Belançon e Chaves, 2019). No decorrer do ano de 2006, quando o primeiro relatório oficial foi divulgado, constatou-se a existência de 110 agências estatais de políticas públicas para mulheres (APMs) nos governos subnacionais do Brasil. Este incremento significativo contrasta com o cenário de 2004, quando apenas 13 APMs estavam em funcionamento (Bohn, 2010).

A Segunda Conferência Nacional de Políticas Públicas para Mulheres, realizada em 2007 em Brasília, foi um importante evento que buscou desenvolver uma nova estrutura de ação no âmbito da SPM. A referida conferência, que contou com a participação ativa da sociedade civil, com aproximadamente 200 mil mulheres envolvidas nas reuniões regionais e estaduais preparatórias (SPM, 2008b), culminou na elaboração do Segundo Plano Nacional de Políticas Públicas (PNPM II). Este

novo plano, que complementou os quatro eixos de ação estabelecidos pelo I PNPM com a adição de seis novos, estabeleceu 94 objetivos, 56 prioridades e 388 pontos de ação concreta, com vigência prevista para os anos 2008 a 2010 (Bohn, 2010).

Durante o processo de elaboração do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM), a unidade do conceito de "mulheres" foi novamente objeto de questionamento, tanto nas conferências locais quanto na conferência nacional. A aparente homogeneidade dessa categoria, há muito tempo problematizada, especialmente pelo feminismo negro desde os anos 1980, continuava a orientar as ações da SPM e do governo de modo geral. A partir da segunda conferência, contudo, começaram a surgir reflexões sobre as diferentes experiências, interesses e demandas das diversas mulheres, incorporando essas perspectivas de forma conjunta nas diretrizes de ação do Estado. Esse movimento, denominado de perspectiva interseccional pela literatura, reconhece que as pessoas são atravessadas por múltiplas formas de opressão, as quais não podem ser tratadas de maneira isolada, mas sim compreendidas como fenômenos interligados que resultam em diversas formas de opressão a partir das vivências singulares de cada indivíduo (Tokarski et al., 2023).

A interação entre a SPM e a sociedade civil foi influenciada pela atuação do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), que desempenhou um papel fundamental no estabelecimento de um canal de comunicação essencial entre a SPM e os grupos organizados de mulheres. Isso permitiu à sociedade civil ter acesso privilegiado aos mecanismos de supervisão da execução dos planos de ação (Bohn, 2010).

Neste contexto, o CNDM assumiu uma posição dual. Por um lado, atuou como um defensor da SPM junto ao governo federal, advogando constantemente pela ampliação do poder e escopo da agência dentro da estrutura estatal. Por outro lado, também exerceu pressão contínua sobre a SPM para assegurar uma implementação eficaz dos planos nacionais, refletindo assim a complexidade das relações entre órgãos governamentais e sociedade civil na promoção de políticas públicas voltadas para as mulheres (Bohn, 2010).

Frente à constatação de que a mera formalização de adesões ao Plano Nacional por parte de autoridades municipais e estaduais não se traduziu em efetiva implementação, o II Plano Nacional adotou como estratégia a regionalização das

iniciativas, incentivando a elaboração de planos estaduais e municipais alinhados aos objetivos do PNPM, mas adaptados às realidades locais. Com esse propósito, instituiu-se o Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas para Mulheres, com a missão de conceber políticas que superassem os desafios na implementação do Plano em nível local. A expansão da presença de Organismos de Políticas para Mulheres (OPMs) em municípios economicamente menos favorecidos pode ser atribuída à atuação mais proativa das instâncias federais (Conselho Nacional, conferências e SPM) junto aos governos subnacionais. Esse esforço também se refletiu na progressiva criação de CGPMs, embora sua abrangência ainda seja inferior à dos OPMs em território nacional (Almeida; Belançon e Chaves, 2019).

A emergência dos CGPMs em diversas localidades do Brasil desde a metade da década de 1980 já demonstrava a aposta de importantes segmentos do movimento feminista em estratégias participativas orientadas à consolidação de demandas, em uma relação mais estreita com o Estado. Este movimento ganhou impulso substancial após o estabelecimento da SPM e perdurou até 2011, quando apresentou uma queda (Almeida; Belançon e Chaves, 2019). Aliás, conforme apontam Tokarski, Matias, Pinheiro e Correa (2023), a SPM implementou uma estratégia proativa de apoio aos conselhos estaduais e municipais de políticas para as mulheres à época, envolvendo não apenas investimentos financeiros significativos, mas também a criação de canais eficazes que permitiram a participação ativa do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) na gestão das políticas em questão.

Ademais, é relevante observar que os picos de surgimento de CGPMs, notadamente em 2009 e 2011, coincidem com as discussões resultantes do relatório do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM I), que apontou a necessidade de uma abordagem mais incisiva junto às esferas subnacionais para fomentar a adesão à consolidação de uma estrutura institucional voltada para a formulação de políticas em favor das mulheres. Esses picos de criação dos conselhos refletem o efeito em cascata da institucionalização dessas instâncias, com início predominantemente nos níveis estaduais e subsequente expansão para as prefeituras. (Almeida; Belançon e Chaves, 2019).

Contudo, a relativa escassez dos CGPMs em comparação com os OPMs, especialmente em municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) mais baixo, insinua que a expansão desses conselhos durante esse período pode ter sido influenciada por fatores adicionais. Nesse sentido, Almeida, Belançon e Chaves (2019) argumentam que a criação dos conselhos também esteve condicionada à mobilização efetiva de organizações dedicadas aos direitos das mulheres nas esferas locais.

Em um contexto político marcado pela gestão da primeira Presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, houve a revisão do III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM III) para o período de 2013 a 2015. Esta revisão, que representou a última edição do plano, reiterou o compromisso com o fortalecimento e a consolidação da Política Nacional para as Mulheres. Além disso, destacou-se a reafirmação da continuidade das políticas voltadas para a promoção da autonomia econômica das mulheres e a igualdade no mercado de trabalho, com foco em iniciativas destinadas a superar a divisão sexual do trabalho e combater a pobreza (Martins; Monteiro e Santos, 2022).

A avaliação do terceiro plano, desprovido de um orçamento associado, estava programada para ocorrer durante a IV Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (IV CNPM), realizada em Brasília de 10 a 13 de maio de 2016. Entretanto, em 12 de maio, a então presidenta Dilma Rousseff foi afastada devido à abertura do processo de impeachment, marcando o início de um novo capítulo na trajetória das políticas destinadas às mulheres (Tokarski et al., 2023).

Nesse sentido, cumpre apontar que desde o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016<sup>6</sup>, o modelo de provisão de políticas públicas delineado na Constituição de 1988 e os espaços participativos associados passaram a ser alvo de ataques diretos. Inicialmente, é relevante destacar que Michel Temer, então vice-presidente, implementou medidas que alteraram a estrutura do Estado, mesmo antes da conclusão do processo de afastamento da presidente<sup>7</sup>. Além disso, a

---

<sup>6</sup> O afastamento da presidenta Dilma Rousseff, ocorrido em maio de 2016, resultado de um golpe parlamentar, representou não apenas uma tentativa de interromper transformações sociais em curso no Brasil, mas também revelou um componente significativo de discriminação de gênero. Rousseff, a primeira mulher a ocupar o cargo de presidenta, foi eleita e reeleita por mais de 54 milhões de eleitores em um contexto de forte influência patriarcal na sociedade brasileira (Menicucci, 2018).

<sup>7</sup> É relevante observar que, ao assumir interinamente o governo, uma das primeiras medidas adotadas por Michel Temer foi direcionar a Empresa Brasileira de Comunicações (EBC) a evitar o uso



reorganização dos conselhos e ministérios reacendeu debates sobre os critérios de implementação das políticas públicas e o papel do Estado nesse processo. No contexto da política de direitos das mulheres, observou-se uma reestruturação completa da SPM, juntamente com o aumento do discurso conservador nas instituições, que se posicionaram contra os direitos e as políticas de gênero. Ademais, o presidente eleito em 2018, Jair Bolsonaro, intensificou essas mudanças ao restringir a participação nas políticas públicas e extinguir várias instituições participativas por meio de medidas unilaterais (Almeida, 2020).

Considerando a virada conservadora que teve início com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e atingiu seu ápice com a eleição de Jair Messias Bolsonaro em 2018, torna-se fundamental analisar o aprofundamento da desarticulação das políticas públicas no contexto brasileiro. À vista disso, o próximo tópico se dedicará a investigar as transformações no cenário político nacional e como essas mudanças impactaram diretamente a implementação e eficácia das políticas voltadas para as mulheres. Serão exploradas as medidas adotadas pelo governo, incluindo a reestruturação da SPM, bem como as implicações das ações do presidente Bolsonaro na promoção da igualdade de gênero e na proteção dos direitos das mulheres.

### **1.3. O contexto de desarticulação das políticas públicas destinadas às mulheres diante do giro político conservador no Brasil**

De acordo com a pesquisa conduzida por Tokarski, Matias, Pinheiro e Correa (2023), a busca pela equidade nos direitos humanos pode ser delineada em termos de três fases distintas, cujo ponto central reside na posição oficial e na efetividade das políticas destinadas às mulheres no âmbito do executivo federal. O primeiro estágio, identificado pelas autoras como "consolidação de uma agenda de políticas para as mulheres", abrange o período compreendido entre 2003 e 2014, marcado pela criação da SPM, dotada de status ministerial, conforme discutido em detalhes

---

do termo "presidenta" em suas produções (Menicucci, 2018). Ademais, segundo Almeida (2020), as medidas praticadas por Temer incluíram a nomeação de ministros, a extinção e aglutinação de pastas ministeriais, além de alterações no que diz respeito à política externa. A autora destaca, ainda, a Emenda Constitucional 95/2016, denominada popularmente como PEC dos Gastos, que limitava os gastos públicos.

anteriormente. No intervalo entre 2015 e 2018, uma nova fase se inicia, caracterizada pela redução do status ministerial da SPM e sua integração ao recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Este segundo estágio foi denominado pelas autoras como "estagnação da agenda de políticas para as mulheres".

A partir desse momento, os retrocessos tornaram-se cada vez mais evidentes, especialmente com o afastamento de Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer em 2016. Esses retrocessos se manifestaram na diminuição da relevância institucional, redução de orçamentos e queda de importância do tema na agenda política, o que resultou na paralisação de programas e políticas que estavam em implementação até então (Martins; Monteiro e Santos, 2022).

A reforma ministerial durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, junto com a crise política de 2015, marcou o início de uma perda de importância da equidade de gênero na agenda governamental. A perda do status ministerial da SPM, que foi incorporada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, resultou em desafios burocráticos adicionais e representou uma redução simbólica na prioridade dada às políticas para as mulheres. Além disso, a subordinação da SPM retirou seu poder político e capacidade de negociação com outros órgãos setoriais do Poder Executivo federal (Tokarski et al., 2023).

Os rearranjos institucionais continuaram com a posse de Michel Temer, onde a SPM passou a integrar o Ministério da Justiça e Cidadania em setembro de 2016. Posteriormente, migrou para o Ministério dos Direitos Humanos e, em seguida, para a Secretaria de Governo da Presidência, demonstrando uma instabilidade administrativa significativa. Essas mudanças não apenas afetaram simbolicamente a visibilidade e o status da SPM, mas também dificultaram a atuação burocrática, com constantes modificações nos processos de trabalho, gestão orçamentária e execução de políticas (Tokarski et al., 2023).

Essas transformações refletiram-se ainda na redução do orçamento da SPM e em sua capacidade de execução, afetando a concretização das políticas e compromissos firmados pelo órgão. Além disso, evidenciaram uma mudança de prioridades do governo em relação aos direitos das mulheres e à promoção da igualdade de gênero, mantendo a SPM apenas como uma instituição burocrática,

sem sustentá-la enquanto coordenadora e fomentadora de políticas públicas para as mulheres (Tokarski et al., 2023).

Entretanto, foi a partir de 2019, com a posse de Jair Messias Bolsonaro e a designação de Damare Alves<sup>8</sup> como ministra das mulheres, da família e dos direitos humanos, que as políticas em prol das mulheres e da igualdade de gênero passaram a enfrentar desafios significativos. Verificou-se um aprofundamento no desmonte das políticas existentes e o início da construção de uma "nova política para as mulheres" baseada em valores morais religiosos, na centralidade da família tradicional nuclear e heteronormativa, na reafirmação de papéis de gênero tradicionais e na confrontação com as agendas e movimentos feministas (Martins; Monteiro e Santos, 2023). Esse período restou denominado por Tokarski, Matias, Pinheiro e Correa (2023, p. 321) como "deslegitimação da agenda e desmonte das políticas públicas".

É pertinente observar que a noção de desmonte ou desmantelamento de políticas públicas, cada vez mais presente na literatura e no debate público, está intrinsecamente ligada a discussões que abrangem temas como "policy termination", regulação e desregulação, redução do Estado de bem-estar e, de forma mais ampla, aos estudos sobre mudança nas políticas públicas, processos de formação de agenda e formulação de políticas. Nessa linha, o livro "Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies and Effects", de Michael Bauer e colaboradores (2012), estimulou o debate sobre a redução e extinção de políticas públicas ao analisar o impacto da ascensão de governos populistas em várias nações. Desde então, suas análises têm influenciado estudos críticos sobre as mudanças na estrutura governamental, evidenciando as preferências políticas subjacentes e as estratégias implementadas por esses governos. Essa obra contribui significativamente para

---

<sup>8</sup> Damare Alves, que foi fundadora do "Movimento Brasil sem Aborto" e defendeu que "menino veste azul e menina veste rosa", além de pastora, também possui formação em direito, o qual constituiu um dos campos de maior relevância no enfrentamento às pautas feministas e LGBTQIA+ durante o governo de Jair Messias Bolsonaro. E, nesta condição, propiciou assessoria jurídica à Frente Parlamentar Evangélica e ao senador Magno Malta (PR), desempenhando, um importante papel de articulação junto às forças cristãs neoconservadoras e direcionando suas ações com vistas à solidificação da direita cristã no país (MACHADO, 2020). Conforme Maria das Dores Machado (2020), estas dimensões de sua identidade merecem destaque porque a autora identificou "entre os católicos neoconservadores brasileiros a estratégia de dar voz às mulheres no combate ao aborto e à denominada "ideologia de gênero" para realizar um contraponto com as ativistas dos movimentos feministas" (2020, p. 277).

entendermos os desafios contemporâneos enfrentados pelas democracias, especialmente nas áreas onde políticas e programas governamentais têm sido reorganizados ou descontinuados (Mello, 2023).

Para compreender a resistência à agenda de gênero, é necessário considerar que, concomitantemente aos avanços e conquistas em direção à igualdade de gênero, emergiu um movimento antagônico de oposição a estas. No Brasil e em muitos outros países, esses movimentos contrários à agenda de gênero ganharam força, exercendo influência nas legislações, eventos públicos e na formulação e desmantelamento de políticas públicas. A noção de "ideologia de gênero" surgiu como um mecanismo articulador desses movimentos a partir dos anos 1990, envolvendo coalizões entre grupos anteriormente distantes, como católicos e evangélicos conservadores, que se organizaram em movimentos como o Movimento Escola Sem Partido (Mesp), fundado em 2004. Originalmente voltado para combater a suposta doutrinação marxista nas escolas, o Mesp, ao final dos anos 2000, aliou-se às bancadas religiosas no Congresso Nacional para confrontar a suposta disseminação da "ideologia de gênero" nas instituições educacionais, concentrando seus esforços em questões morais (Pinheiro et al., 2023).

Durante o ano de 2018, os debates sobre gênero e sexualidade permaneceram como tópicos centrais, especialmente durante as eleições tumultuadas daquele ano. Ao contrário de pleitos anteriores, nos quais temas considerados mais "tradicionais" na arena política, como educação, desemprego e previdência, ocupavam posição proeminente, as eleições de 2018 foram marcadas por uma abordagem mais agressiva em relação a questões de sexualidade e igualdade de gênero, com uma perspectiva enraizada em valores religiosos e conservadores (Tokarski et al., 2023).

Com a mudança na administração, houve uma ampliação das agendas morais que impactaram diversas instituições governamentais, incluindo a reestruturação da agenda de políticas voltadas para as mulheres. Este processo envolveu o desmanche de estruturas políticas, tópicos de discussão, alocações financeiras, configurações governamentais e parcerias que haviam sido estabelecidas ao longo de quase duas décadas. À vista disso, a inserção da agenda de políticas para as mulheres dentro do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) e a sua supervisão pela Secretaria Nacional de

Políticas para as Mulheres (SNPM), foi acompanhada pela integração de outras sete secretarias nacionais e pela inclusão da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH)<sup>9</sup> (Tokarski et al., 2023).

Esse dismantelamento surge em resposta a um contexto impregnado não apenas por uma marcada moralidade conservadora, mas também permeado pela implementação de medidas neoliberais e contracionistas não apenas como uma abordagem para enfrentar as crises econômicas vigentes, mas também como um modelo e paradigma para o desenvolvimento estatal<sup>10</sup>. A Emenda Constitucional nº 95/2016, que estipulou o congelamento dos gastos públicos por duas décadas, proporcionou espaço para políticas de austeridade visando à redução da estrutura estatal e à contenção na disponibilidade de bens e serviços. Reformas trabalhistas e previdenciárias também reconfiguraram as legislações, ameaçando garantias e direitos adquiridos pelos trabalhadores através da flexibilização das jornadas, terceirização sem restrições e estímulo à informalidade (Pinheiro et al., 2023).

A redução de despesas, como estratégia para mitigar os impactos da crise econômica, acarretou consequências diretas para a população, especialmente para as mulheres e as dinâmicas de gênero, como a diminuição na oferta de serviços públicos e nas políticas de proteção social cruciais para as famílias, notadamente as de menor poder aquisitivo. A atribuição feminina aos afazeres domésticos e de cuidados, as perdas nos direitos maternos, a diminuição da presença feminina no mercado de trabalho e a feminização da pobreza são algumas das ramificações resultantes da redução de investimentos em políticas sociais. As mulheres ocupam posições sociais mais vulneráveis à perda de emprego e à negligência estatal diante da redução das políticas e seus consequentes prejuízos (Pinheiro et al., 2023).

---

<sup>9</sup> A ONDH desempenha um papel crucial em iniciativas como o Ligue 180 e o Disque 100, fundamentais como canais de denúncia para casos de violência contra mulheres e outras violações de direitos humanos (adaptado de Tokarski et al., 2023).

<sup>10</sup> Importante frisar que a racionalidade neoliberal também abarca uma perspectiva cultural e social. Nessa linha, Wendy Brown (2019), alerta que, ao contrário da ideologia, que pode ser entendida como uma distorção ou mitificação da realidade, a racionalidade neoliberal é produtiva e configuradora do mundo. Ela aplica uma perspectiva econômica a todas as esferas e atividades humanas, substituindo um modelo de sociedade baseado em um contrato social voltado para a justiça por uma sociedade concebida e organizada como mercados, com Estados orientados pelas necessidades do mercado. À medida que a racionalidade neoliberal se torna o senso comum generalizado, seus princípios não governam apenas por meio do Estado, mas também permeiam locais de trabalho, escolas, hospitais, academias, viagens aéreas, policiamento e todas as formas de desejo e decisão humana.

Outrossim, a transição do Ministério dos Direitos Humanos, durante o governo de Michel Temer, para o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, na gestão de Bolsonaro, aparentemente representava uma simples mudança de nome, com a inclusão das palavras "mulher" e "família" no título do ministério. No entanto, essa alteração indicava uma nova abordagem para a Secretaria de Mulheres, na qual a transversalidade de gênero foi substituída pela "transversalidade da família", com implicações abrangentes nas políticas para as mulheres. A instituição da Secretaria Nacional da Família e do Observatório Nacional da Família em 2019 seguiu uma direção distinta do conceito de pluralismo familiar estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Os discursos das lideranças desse novo governo e as mudanças observadas no MMFDH refletiram uma compreensão conservadora da família, definida pelo casamento entre homem e mulher, com a mulher desempenhando papéis tradicionais de trabalho doméstico e cuidado (Tokarski et al., 2023).

Esta mudança de direção restou evidenciada pelo Decreto nº 10.883/2021, que reestruturou o MMFDH, substituindo o Decreto nº 10.174/2019. Ao analisar os artigos 7º e 8º deste decreto, percebeu-se uma diferenciação na abordagem entre a SNPM, focada em restrição e controle, e a Secretaria Nacional da Família, voltada para expansão e disseminação. Além disso, o conceito de "gênero" e suas implicações na abordagem das desigualdades sociais são notavelmente ausentes nessa nova normatização e na atuação estatal subsequente desde 2019, incluindo a interseccionalidade das desigualdades de gênero com outras estruturais, como o racismo, que historicamente informaram as políticas voltadas para mulheres negras. (Tokarski et al., 2023).

Outro indicador relevante, dentro deste contexto, está relacionado à participação social. No período de 2019 a 2020, houve uma diminuição ainda mais significativa da participação social na estrutura das políticas destinadas às mulheres, o que já vinha sendo debilitado desde 2016, quando as resoluções da IV CNPM não foram implementadas em um plano nacional. Embora o CNDM mantivesse sua competência consultiva e deliberativa, com o mesmo número de representantes de organizações da sociedade civil das gestões anteriores, não ocorreu a realização de uma nova CNPM. A partir de 2018, várias conferências foram convocadas, porém nenhuma delas foi efetivada (Tokarski et al., 2023).

Importante destacar que a partir desse novo paradigma foram lançadas uma série de políticas e projetos com o intuito de ocupar o espaço anteriormente dedicado à implementação das ações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). Entretanto, sem instrumentos regulatórios e sem uma institucionalidade robusta para articular-se com outros setores do governo, essas novas iniciativas revelam-se frágeis, fragmentadas e com resultados limitados (Martins; Monteiro; Santos, 2023). Ademais, o encerramento das atividades do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, um órgão que não estava mais em funcionamento desde a administração Temer, representou a formalização de sua extinção em 2019, privando assim a coordenação, monitoramento e proposição de novas ações direcionadas às mulheres, que anteriormente eram facilitadas por meio do diálogo com representantes do governo e da sociedade civil (Tokarski et al., 2023).

Embora haja documentos e discursos que exaltam a criação de diversas ações desde 2019, a análise dos orçamentos executados demonstra que, na prática, tais narrativas não se traduzem em benefícios tangíveis para as mulheres. Ao contrário, tornam-se meros elementos de uma estratégia discursiva que busca legitimar as mudanças e fortalecer uma ideologia conservadora que embasava o então governo (Martins; Monteiro e Santos, 2023). Tokarski, Matias, Pinheiro e Correa (2023) alertam para o fato de que nessa estratégia de desmantelamento as decisões foram deliberadas, porém podem ter sido obscurecidas para o público-alvo das políticas e para alguns interlocutores. Isso decorreu do fato de que persistiu um discurso que sugeriu que políticas voltadas para as mulheres estavam em curso e sendo implementadas, apesar de estarem sendo desenvolvidas de maneira fragmentada e baseadas em abordagens teórico-conceituais radicalmente diferentes das adotadas anteriormente nesta área.

Nesse contexto, é relevante mencionar os resultados documentados pelo Gabinete de Transição (2022), encarregado de realizar uma análise sobre a situação atual do país após a vitória de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2022. O Grupo de Trabalho (GT) responsável pela temática "Mulheres" ressaltou que, mesmo diante do aumento alarmante de casos de feminicídio - cerca de 700 registros em 2022 - e dos elevados índices de estupro e agressões físicas contra mulheres por violência doméstica, aproximadamente 66 mil e 230 mil casos,

respectivamente, em 2021, houve um notável desmonte das políticas públicas de combate à violência de gênero durante o governo Bolsonaro:

No caso do programa “Mulher Viver Sem Violência”, os principais eixos que garantiam a capacidade de execução foram retirados da legislação, desobrigando o Estado de cumpri-los. O orçamento do programa foi desidratado em 90% e a construção de Casas da Mulher Brasileira foi paralisada.

O Disque 180 foi desmantelado. Esse serviço foi transferido para a Ouvidoria de Direitos Humanos e, com isso, seu papel de orientação, informação, denúncia e gestão de informação da rede de atendimento no País ficou restrito apenas a denúncias. O orçamento para esse serviço, em 2023, é de apenas R\$6 milhões, o que implica a paralisação do Disque-180 já nos primeiros meses do novo governo (Relatório Final, 2022, p. 26).

O Grupo de Trabalho (2022) destacou, ainda, que os cortes orçamentários nos investimentos destinados às políticas públicas da Secretaria de Políticas para as Mulheres, observados entre 2015 e 2022, são um sintoma mais amplo de uma crise que se agravou durante a pandemia. Essa redução de 90% em comparação com o orçamento de 2015 é um indicador alarmante da priorização de outras áreas sobre as necessidades das mulheres. Além disso, o grupo ressaltou que a pandemia e o desmantelamento das políticas públicas afetaram negativamente a saúde, a renda e a sobrecarga doméstica das mulheres, destacando a importância de uma análise que considere as disparidades raciais. De fato, o Relatório Final (2022, p. 27) mostrou que a incidência de insegurança alimentar aumentou significativamente nos lares liderados por mulheres negras, de 10,4% para 18%.

Nesse sentido, Tokarski, Matias, Pinheiro e Correa (2023) chamam a atenção para o fato de que a escolha pelo desmonte e pela inação estatal se manifesta de maneira direta ao analisarmos as políticas e o orçamento a elas destinado e/ou executado. Segundo as autoras, durante o período de 2003 a 2014, a atuação da SPM foi fundamentada em políticas que abrangiam áreas como o combate à violência doméstica, a promoção da autonomia econômica, a participação política, a educação e a saúde da mulher, além de iniciativas voltadas para facilitar a gestão da transversalidade de gênero e das áreas interseccionais, com enfoque especial em mulheres negras e rurais. No entanto, nos primeiros anos do governo Bolsonaro, as ações foram direcionadas predominantemente para os temas da violência e do



trabalho, ocorrendo, assim, uma gradual redução no escopo de atuação da Secretaria de Mulheres, remetendo à abordagem focalizada nos primórdios dos anos 2000, quando o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), e posteriormente a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (Sedim), concentravam-se primordialmente em ações relacionadas à violência.

Destaca-se que, desde 2018, essa redução temática também abrangeu o conceito de gestão da transversalidade de gênero, anteriormente presente em todos os Planos Plurianuais (PPAs) do governo federal desde a criação da SPM em 2003. Atividades como o apoio a órgãos de políticas para as mulheres em níveis estadual e municipal, a capacitação de servidores públicos em questões de gênero e raça, ou mesmo a realização de estudos e a implementação de sistemas de monitoramento, antes atribuições exclusivas da SNPM, deixaram de ser prioridades e interesses da então nova gestão. À vista disso, o enfraquecimento do conceito de transversalidade e sua aplicação enquanto princípio fundamental para a efetivação das políticas para as mulheres contribuíram para tornar essa agenda ainda mais difícil de ser concretizada (Tokarski et al., 2022).

Vale referir que no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, uma das metas era "assegurar os direitos humanos com a redução das disparidades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero", evidenciando o reconhecimento das disparidades estruturais na sociedade brasileira. Já no PPA 2020-2023, aspectos essenciais relativos à redução das desigualdades foram descritos de maneira genérica, enquanto termos como desigualdades regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero foram removidos, e a proteção dos direitos humanos passou a ser direcionada para o amparo à família. Nesse contexto, é fundamental analisar o impacto da exclusão do termo "gênero" das diretrizes do PPA e discernir entre políticas de gênero e políticas para mulheres. Embora o termo "mulheres" não tenha sido mencionado nas diretrizes do PPA, ele esteve implícito em algumas de suas ações, orientando as políticas e iniciativas a serem implementadas pelo governo nos anos seguintes. Enquanto as "políticas de gênero" reconhecem as disparidades sociais estruturais entre homens e mulheres e buscam abordá-las, as políticas que associam as mulheres à família, como aparenta ser o enfoque da nova gestão, tendem a reforçar estereótipos de gênero, perpetuando a associação entre o feminino e as responsabilidades de cuidado e reprodução social, sem abordar a

transformação da estrutura social fundamentada na desigualdade e na promoção da igualdade de gênero (Tokarski et al., 2021).

Ademais, com relação ao orçamento concedido à pasta entre os anos de 2019 e 2020, Tokarski, Matias, Pinheiro e Correa (2023) sublinham que apesar da autorização de sua ampliação, observa-se que o desmantelamento das políticas destinadas às mulheres se torna ainda mais evidente quando se analisa o efetivo gasto nesse período. Durante esses dois anos, apenas uma quantia inferior a R\$ 29 milhões foi liquidada, valor que, em termos reais, só não foi inferior aos dois primeiros anos de funcionamento da SPM, entre 2003 e 2004, e ao último ano da gestão Temer, em 2018, quando foi executado o montante de R\$ 26 milhões. Notavelmente, mesmo com o aumento do orçamento destinado às atividades finalísticas da SNPM nesse período, verificou-se que a execução dos programas finalísticos caiu significativamente de 45,6% em 2019 para apenas 24,9% em 2020, aproximando-se da execução dos anos da gestão Temer. Curiosamente, a baixa execução orçamentária da SNPM nesses dois anos decorreu, paradoxalmente, das ações voltadas para o combate à violência contra as mulheres. As Casas da Mulher Brasileira (CMBs), principal iniciativa da pasta, repetiram o padrão identificado já em 2017, apresentando uma execução nula dos recursos disponíveis apesar da autorização orçamentária.

Por fim, foi justamente nesse contexto de inadequada intervenção estatal nas políticas voltadas para as mulheres que a pandemia do novo coronavírus em 2020 se instalou. Além dos impactos ocasionados por essa carência política, somam-se os efeitos da própria pandemia, documentados extensivamente como mais severos para as mulheres, especialmente aquelas pertencentes a grupos vulneráveis, como mulheres negras, pobres e residentes em áreas periféricas (Ipea, 2022), razão pela qual o próximo segmento buscará examinar esse cenário duplamente desafiador para as agendas de igualdade de gênero no contexto das políticas públicas.

#### **1.4. A pandemia durante o governo Bolsonaro: uma análise de seus efeitos sobre as mulheres no país**

A pandemia de Covid-19, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020, evidenciou a disseminação global de um novo coronavírus e seu impacto significativo na saúde pública. À vista disso, com a ausência inicial de vacinas e tratamentos eficazes contra a doença, a OMS recomendou a adoção de medidas como o distanciamento social, o uso de máscaras faciais e desinfetantes à base de álcool, visando conter a propagação do vírus e mitigar seus efeitos adversos na saúde da população (Querino; Brandão e Silveira, 2021).

À vista disso, o período de 2020 a 2022 foi caracterizado pela emergência, intensificação e subsequente declínio da pandemia de covid-19, tanto no Brasil quanto globalmente, destacando-se em quatro picos de contágio no território nacional. Até março de 2023, o número total de óbitos relacionados à covid-19 no Brasil ultrapassava 699 mil, conforme dados compilados pelo Ministério da Saúde (MS) com base em informações das secretarias estaduais de saúde. Nesse intervalo, os diversos impactos ocasionados pela pandemia foram, estão sendo e ainda serão percebidos pela população brasileira nos próximos anos, abrangendo não apenas os decorrentes da crise sanitária, mas também os da severa crise econômica que assolou o país e afetou o emprego, a renda e o patrimônio dos cidadãos (Pinheiro et al., 2023).

Esses impactos não se manifestaram de maneira linear ao longo do tempo e tampouco foram uniformes entre os indivíduos, variando ao longo dos meses em consonância com as medidas adotadas para lidar com as flutuações do coronavírus (Pinheiro et al., 2023). Fatores como gênero, etnia, status socioeconômico e residência exerceram um papel significativo na determinação das experiências de distintos grupos sociais quanto à morbimortalidade associada ao vírus, bem como no que tange ao acesso a recursos financeiros, oportunidades ocupacionais e condições básicas de subsistência durante a crise econômica e as medidas de distanciamento social (Tokarski et al., 2021).

Nessa esteira, com a propagação da Covid-19 em escala global, tornou-se evidente não apenas as características distintivas do vírus, como a tendência de maior letalidade entre idosos e/ou indivíduos com doenças crônicas (comorbidades), mas também a amplificação das vulnerabilidades socioeconômicas e culturais preexistentes em diversas nações. Nesse contexto, embora as estatísticas de mortalidade atribuídas ao coronavírus tendessem a ser menores entre mulheres em comparação com homens, as disparidades socioeconômicas entre os sexos acentuaram uma realidade desigual exacerbada pela pandemia, com implicações de curto, médio e longo prazo (Querino; Brandão e Silveira, 2021).

Várias análises destacaram a amplificação desses efeitos na vida das mulheres em diversas esferas da sociedade, revelando disparidades que variaram conforme diferentes estratos sociais, com enfoque na interseccionalidade das análises de gênero e raça, e contribuindo para aprofundar as desigualdades estruturais já existentes na sociedade brasileira. Esse cenário foi moldado por uma combinação de fatores, incluindo o predomínio de mulheres como a maioria dos profissionais na linha de frente contra a pandemia de coronavírus, o considerável aumento do trabalho doméstico e de cuidado não remunerado no seio das famílias, juntamente com o aumento da violência doméstica devido às medidas de isolamento social, além do fechamento de creches e escolas; e ainda o aumento do desemprego, da saída da força de trabalho e da redução da renda proveniente do trabalho (Pinheiro et al., 2023).

No tocante ao trabalho feminino, pode-se afirmar que o impacto da pandemia de coronavírus foi abrangente, afetando-o em diversos aspectos. Nota-se, por exemplo, que a maioria dos(as) profissionais na linha de frente do combate ao coronavírus foram mulheres, que historicamente ocupam uma parcela desproporcional dos empregos mais vulneráveis e foram particularmente afetadas pelos impactos econômicos da pandemia, sobretudo nos setores de comércio e serviços. Além disso, para além do trabalho remunerado, é preciso considerar as implicações do isolamento social e do fechamento de escolas e outros serviços de cuidados - sejam eles públicos ou privados - sobre a carga de trabalho não remunerado de natureza doméstica e de cuidados, que recai predominantemente sobre as mulheres em benefício de suas famílias (Tokarski et al., 2021).

Nessa perspectiva, é crucial ressaltar a importância de uma análise dos impactos da pandemia sobre as mulheres que leve em consideração as interseções entre gênero e raça (Tokarski et al., 2021). Para tanto, adotar uma abordagem interseccional, conforme proposto por Kimberlé Crenshaw (2002), torna-se imperativo. Essa abordagem reconhece que as mulheres ocupam distintas posições de subordinação e opressão, requerendo uma análise que não se restrinja apenas ao gênero, mas que também incorpore a raça e a classe social como variáveis cruciais. Tal enfoque, embasado no feminismo negro, visa evitar a concepção idealizada da mulher como um sujeito universal, frequentemente representado pela mulher branca no âmbito do feminismo liberal, e busca compreender as intrincadas interações e as consequências estruturais decorrentes da intersecção de múltiplos eixos de subordinação (Cavalcante; Dantas e Mesquita, 2021).

É relevante notar que, embora se destaque a significativa presença feminina nos serviços de saúde, é fundamental também reconhecer as disparidades raciais presentes nesses contextos. Mulheres negras, em particular, estão proporcionalmente mais concentradas em funções de apoio nos bastidores desses serviços, desempenhando papéis cruciais para garantir o cuidado aos pacientes. Esse aspecto é evidenciado pela presença de cozinheiras, faxineiras e outros profissionais de apoio, muitas vezes invisibilizadas (Tokarski et al., 2021).

Outrossim, faz-se necessário referir que o contingente na vanguarda do enfrentamento da pandemia não se restringe aos(as) profissionais de saúde. Diversos outros setores mantiveram suas atividades de forma contínua, sendo considerados essenciais para a manutenção mínima da sociedade. Estes incluem trabalhadores(as) da alimentação, transporte público, assistência social, limpeza, segurança, entre outros. Em muitas dessas ocupações, as mulheres constituem a maioria da força de trabalho, com exceção dos segmentos de transporte e segurança, onde os homens predominam. Isso se traduz em dados como 93% das cuidadoras domiciliares e 80% dos profissionais de assistência social sendo do sexo feminino, evidenciando uma clássica divisão sexual do trabalho (Tokarski et al., 2021).

Neste contexto, a pandemia de COVID-19 evidenciou de forma mais clara a dinâmica das relações laborais, especialmente no que diz respeito ao trabalho de cuidado, historicamente associado ao papel feminino. Este trabalho, frequentemente

considerado como atribuição natural das mulheres, revelou-se como uma ocupação que expõe um grande número delas ao risco de contágio, bem como suas famílias. Isso se deve ao fato de que as mulheres compõem um grupo com uma vulnerabilidade especial, a qual já existia antes do período de quarentena e que se intensifica durante esse período (Cavalcante; Dantas e Mesquita, 2021). Não podemos olvidar que no contexto brasileiro, o primeiro óbito atribuído à COVID-19 ocorreu com uma empregada doméstica de 68 anos no Rio de Janeiro, que continuou trabalhando normalmente mesmo após os empregadores receberem o diagnóstico positivo para o vírus (Querino; Brandão e Silveira, 2021).

Como anteriormente destacado, a vulnerabilidade da participação feminina no mercado de trabalho não se restringe apenas aos impactos da pandemia de coronavírus (Tokarski et al., 2021). Mulheres são frequentemente mais afetadas por crises que resultam em perda ou redução de renda, devido a uma combinação de fatores como disparidade salarial de gênero, menor acesso a benefícios previdenciários, maior representação em famílias monoparentais, predominância no mercado informal de trabalho e taxas de pobreza mais elevadas em comparação com os homens (OECD, 2020).

No entanto, devido à forma como as mulheres estão inseridas no mercado de trabalho, levando em consideração não apenas as questões mencionadas anteriormente, mas também a segmentação ocupacional entre os gêneros, a crise econômica resultante das medidas de controle da disseminação do vírus, especialmente o isolamento social e os confinamentos, as afetou de forma ainda mais significativa do que os homens. Isso resultou em um aumento das desigualdades e da precariedade de sua participação nesse espaço (Tokarski et al., 2021).

Um efeito adicional da pandemia de Covid-19 na situação das mulheres, amplamente constatado, foi o aumento substancial da violência doméstica e familiar contra elas. Antes da pandemia, já se reconhecia que o ambiente doméstico não era seguro para muitas mulheres e meninas (Tokarski et al., 2021). Nessa perspectiva, Barroso e Gama (2020) argumentam que o agravamento da violência doméstica e intrafamiliar contra as mulheres no Brasil, frequentemente referido como a "epidemia dentro da epidemia", evidencia que o espaço privado e doméstico nem sempre oferece conforto, segurança e proteção para muitas mulheres no país.

Com as medidas de isolamento social implementadas durante a pandemia de Covid-19, a convivência intensa entre parceiros aumentou, resultando em maior tensão e agravando a segurança das mulheres nesse ambiente (Tokarski et al., 2021). Outrossim, Barroso e Gama (2020) apontam que a falta de conexão com outras mulheres (vizinhas, amigas, colegas de trabalho e familiares) pode ter contribuído para o agravamento da situação, na medida em que impõe às mulheres um estado de silêncio e invisibilidade que dificulta interromper o ciclo da violência.

Nesse sentido, o confinamento levou à expectativa de um aumento nos casos de violência doméstica, caso medidas governamentais urgentes e eficazes não fossem adotadas para mitigar essa situação. Os dados confirmaram essa preocupação, com um aumento significativo nas denúncias ou chamadas para as autoridades em diversos países ao redor do mundo: por exemplo, um aumento de 30% na França, 25% na Argentina e 33% em Singapura (Tokarski et al., 2021).

No Brasil, durante o período inicial da pandemia em 2020, entre 1º e 25 de março, que coincide com o mês da mulher, os dados da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH), ligada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), revelaram um aumento significativo de 18% no número de denúncias registradas pelos serviços Disque 100 e Ligue 180. Essa situação reflete uma realidade alarmante: apesar de serem responsáveis por liderar 28,9 milhões de lares no país, as mulheres brasileiras enfrentaram maior insegurança dentro de suas próprias casas devido às medidas de isolamento social necessárias para conter a disseminação da pandemia (Vieira et al., 2020).

Uma pesquisa conduzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em colaboração com a empresa de pesquisa Decode Pulse, revelou um aumento de 431% nas menções de conflitos conjugais no aplicativo Twitter desde o início da quarentena. Essas postagens, predominantemente feitas por mulheres (67%), ocorreram principalmente entre meia-noite e 3h da manhã (53%) e às sextas-feiras. Além disso, a Coordenadora do Movimento Permanente de Combate à Violência Doméstica do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) confirmou o aumento dos casos de violência, com informações provenientes dos Tribunais de Justiça de todo o país, indicando um significativo aumento tanto nos casos de violência doméstica quanto nos de feminicídio durante o período de isolamento (Silva e Munarini, 2021).

Conforme dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2020, durante o primeiro semestre daquele ano, 648 mulheres foram vítimas de feminicídio, representando um incremento de 1,9% em comparação ao mesmo período de 2019. Embora tenha sido observada uma queda significativa, aproximadamente 10%, nos registros de agressões decorrentes de violência doméstica nas delegacias no referido semestre, ocorreu um aumento de quase 4% nas solicitações de intervenção da Polícia Militar (PM) em casos de violência doméstica, feitas por meio do número de emergência 190. O relatório intitulado "O combate à violência contra a mulher no Brasil em tempos de Covid-19", divulgado em agosto de 2020 pelo Banco Mundial, igualmente destaca a redução do número de denúncias de violência doméstica registradas nas delegacias de polícia, bem como da quantidade de medidas protetivas requeridas por mulheres em situação de violência doméstica e familiar. A especialista do Banco Mundial nessa área ressalta a possibilidade de um aumento na subnotificação de casos. Além disso, o documento indica um incremento de 22,2% no número de feminicídios em março e abril de 2020, bem como um aumento de 27% nas chamadas dirigidas ao Ligue 180, em comparação com o mesmo período de 2019 (Tokarski et al., 2021).

Por outro lado, a pandemia de Covid-19 no Brasil foi marcada por uma série de retrocessos nos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Em São Paulo, a Secretaria Municipal de Saúde suspendeu o abastecimento de preservativos e interrompeu os serviços de laqueaduras e vasectomias, considerados não-urgentes. No Rio de Janeiro, a colocação de DIU e o fornecimento de camisinhas e pílulas anticoncepcionais também foram suspensos em alguns locais de saúde. Além disso, em março de 2020, o principal hospital de São Paulo interrompeu o serviço de abortamento legal, medida que viola as recomendações das agências das Nações Unidas sobre a manutenção dos serviços essenciais para as mulheres, como o atendimento a vítimas de violência sexual e a distribuição de métodos contraceptivos (Barroso e Gama, 2020).

Barroso e Gama (2020) apontaram que essas ações retrógradas, combinadas com o foco exclusivo no combate à crise da Covid-19, refletiram um contexto de ascensão do conservadorismo anti-mulher no Brasil. As autoras alertaram para o fato de que tal cenário poderia intensificar problemas já existentes, como o aumento da mortalidade materna desde 2013 e a incidência de gravidez na adolescência,



resultando em impactos negativos significativos na saúde e nos direitos das mulheres brasileiras.

Nessa linha, é necessário tecer maiores comentários a respeito dos impactos que a pandemia em tela causou às mulheres no que diz respeito à mortalidade materna. No Brasil, as deficiências na assistência aos pacientes com COVID-19 foram generalizadas, mas para as gestantes, essas falhas assumiram proporções distintas devido às suas particularidades e vulnerabilidades associadas ao período gestacional, tanto de natureza biológica quanto relacionadas aos processos de cuidado. As elevadas taxas de mortalidade materna no país durante a pandemia destacam não apenas a gestação como um fator de vulnerabilidade para as mulheres, especialmente no terceiro trimestre, quando há mudanças fisiológicas significativas, mas também evidenciam lacunas na assistência à saúde materna e no acesso à vacinação para esse grupo específico. É relevante ressaltar que a maioria das mortes maternas é considerada evitável, especialmente com diagnóstico precoce. A pandemia de COVID-19 exacerbou um cenário já preocupante no Brasil, caracterizado por falhas significativas no atendimento às mulheres grávidas e puérperas, resultado de questões crônicas no sistema de saúde do país, como recursos inadequados, qualidade deficiente do pré-natal, falta de leitos em relação à demanda real, dificuldades de acesso aos serviços, disparidades raciais e ocorrência de violência obstétrica (Tokarski et al., 2022).

Durante a pandemia de Covid-19, o Brasil testemunhou um aumento significativo nas taxas de mortalidade materna, que aumentaram para 107,53 óbitos a cada 100 mil nascidos com vida no ano de 2021, conforme dados preliminares do Ministério da Saúde compilados pelo Observatório Obstétrico Brasileiro. Este cenário representa um alarmante aumento de 94,4% em comparação com os números registrados em 2019, quando a taxa era de 55,31 a cada 100 mil bebês que nasceram com vida. Os óbitos foram frequentemente associados a complicações durante o parto, gestação e pós-parto, refletindo um retrocesso nas conquistas alcançadas nas décadas anteriores (UNFPA, 2022).

Não sendo essas circunstâncias, contudo, recentes, tampouco exclusivamente desencadeadas pela pandemia de Covid-19, mas sim um reflexo das disparidades de gênero já existentes na sociedade, que se tornam mais evidentes e agravadas durante crises de saúde como a atual, diversas entidades,

incluindo a Organização Mundial da Saúde, reconheceram a importância da igualdade de gênero como um fator significativo para os comportamentos relacionados à saúde e áreas afins (Querino; Brandão e Silveira, 2021). Em outubro de 2020, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a ONU Mulheres apresentaram o Rastreador Global de Resposta à Covid-19, uma plataforma que analisa as ações governamentais implementadas por 206 países sob uma perspectiva de gênero. Uma das áreas de enfoque foi a resposta à violência contra mulheres e meninas. De acordo com os dados divulgados, a maioria dos países adotou medidas que não são suficientes para proteger mulheres e meninas, e apenas alguns integraram os serviços de enfrentamento à violência contra mulheres e meninas em seus planos de resposta à Covid-19, tanto em nível nacional quanto local, além de disponibilizar financiamento adequado para tais medidas (Tokarski et al., 2021).

Conforme observado por Tokarski et al. (2021), durante a crise da Covid-19 no Brasil, foram identificadas aproximadamente 40 iniciativas voltadas para as mulheres, sendo que apenas onze delas incluíram explicitamente perspectivas de gênero. Entre essas iniciativas, oito tinham como foco principal o combate à violência doméstica e familiar contra mulheres. É importante ressaltar que, no âmbito federal, a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), era a responsável por desempenhar um papel central na coordenação dessas ações de combate à violência de gênero. Apesar de essa questão ser destacada como uma prioridade pelo ministério, muitas das ações planejadas para essa área, incluindo projetos considerados prioritários, como a implementação da Casa da Mulher Brasileira, enfrentaram dificuldades para ter seus orçamentos devidamente executados. À vista disso, a abrangência dessas medidas se mostrou inadequada diante da escalada da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, especialmente em meio à pandemia, na qual aproximadamente uma em cada quatro mulheres acima de 16 anos foi vítima de algum tipo de violência, totalizando cerca de 17 milhões de mulheres (Tokarski et al., 2022).

Por outro lado, cumpre apontar que o então governo implementou o auxílio emergencial no valor de R\$600,00, destinado a trabalhadores(as) informais e desempregados (as), e R\$1.200,00 para mães-solo, por três meses, conforme a Lei

nº 13.982/2020. Contudo, essa medida também foi considerada insuficiente devido ao valor relativamente baixo em relação às necessidades básicas da população. Além disso, a demora na aprovação e na disponibilização do auxílio gerou dificuldades adicionais, como longas filas na Caixa Econômica Federal e problemas de acesso para os mais vulneráveis, que enfrentaram obstáculos no preenchimento de formulários e no entendimento das regras bancárias e dos aplicativos. A postura do governo em relação ao auxílio emergencial foi criticada por sua demora na tomada de decisão e pela lentidão na implementação da medida, evidenciando uma falta de urgência na abordagem do assunto. Outrossim, é necessário evidenciar que não foram observadas outras medidas significativas para garantir o sustento das famílias de baixa renda e das mulheres em situação de vulnerabilidade econômica (Cavalcante; Dantas e Mesquita, 2021).

Em relação aos impactos na saúde das mulheres, destaca-se que somente em março de 2021 o Ministério da Saúde adotou a inclusão das gestantes com doenças pré-existentes como parte do grupo prioritário para vacinação contra a Covid-19. Mais tarde, em abril do mesmo ano, essa priorização foi ampliada para abranger todas as gestantes e puérperas, sem distinção de comorbidades. Essa medida representou um avanço considerável na estratégia de saúde pública para proteger esse segmento, especialmente diante da sugestão anterior do secretário de atenção primária à saúde para que as mulheres considerassem adiar a gravidez como medida de prevenção contra casos graves de Covid-19. Entretanto, após o registro de um óbito de uma gestante vacinada com a AstraZeneca, o Ministério da Saúde suspendeu a vacinação de gestantes sem comorbidades, limitando a imunização apenas às gestantes com comorbidades, que passaram a receber as vacinas Pfizer e CoronaVac (Tokarski et al., 2022).

Paralelamente, as unidades federativas decidiram autonomamente sobre a vacinação de grávidas e puérperas, evidenciando novamente a ausência de uma estratégia nacional de imunização para esse grupo. Enquanto em alguns estados a vacinação continuou desde maio, em outros ela foi retomada apenas em julho. Somente nesse último mês é que o Ministério da Saúde voltou a recomendar a vacinação de todas as grávidas e puérperas, independentemente de comorbidades, e orientou que aquelas vacinadas com a AstraZeneca completassem o esquema de

imunização com outra vacina, preferencialmente Pfizer ou CoronaVac (Tokarski et al., 2022).

Por fim, os desafios políticos e sanitários descritos neste capítulo resultaram em novas demandas à agenda de pesquisa sobre conselhos gestores. Diante disso, o próximo capítulo se concentrará em realizar uma revisão da literatura existente sobre o tema, destacando a emergência de novos conceitos e abordagens analíticas.

## **Capítulo 2 - O itinerário da literatura sobre Conselhos no Brasil: Avanços, Desafios e Perspectivas**

As pesquisas sobre IPs ganharam destaque, especialmente no início da década de 1990, com o surgimento e a diversificação dos conselhos gestores e do orçamento participativo (OP). Ao longo das duas décadas subsequentes de investigação, os enfoques analíticos apresentaram uma evolução e a participação deixou de ser considerada como uma variável "dummy" para se tornar uma variável que requer qualificação. A participação passou a ser analisada não mais em termos de presença ou ausência, nem de quantidade, mas sim em termos da qualidade de seu processo, ou seja, "o que a torna melhor ou pior" (Vaz, 2011).

Nesse contexto, as "inovações democráticas", também referidas como "inovações institucionais" e "instituições participativas", emergiram como critérios essenciais para a análise e comparação das democracias contemporâneas. Esses termos são empregados para descrever a variedade de formas de participação desenvolvidas em várias nações ao longo das últimas décadas, visando reduzir a distância entre os cidadãos e o sistema político, e facilitar o envolvimento de atores coletivos em todas as etapas do processo das políticas públicas (Almeida; Carlos e Silva, 2016).

No Brasil, destacam-se os conselhos gestores, os orçamentos participativos e as conferências de políticas públicas como exemplos notáveis de inovação democrática. Embora variem em termos de origem, propósito, estrutura e grau de institucionalização, alguns, como o orçamento participativo, ganharam reconhecimento internacional. Essa tendência também é observada em outros países latino-americanos, onde as IPs se estabelecem em três dimensões principais: a participação cidadã, a integração na esfera governamental e a dimensão institucional (Almeida; Martelli; Lüchmann; Coelho e Bernardi, 2021).

No que tange aos conselhos gestores, cumpre registrar que se destacam no âmbito do sistema decisório das políticas públicas devido à sua natureza plural e híbrida, uma vez que são compostos por representantes estatais, membros da sociedade civil e prestadores de serviços públicos. Essa composição torna o processo de tomada de decisão mais aberto à diversidade de interesses envolvidos

na formulação e implementação das políticas públicas, podendo resultar em decisões mais equitativas e legitimadas (Almeida e Tatagiba, 2012).

Outrossim, embora sua instituição possa ser orientada por diretrizes nacionais, muitas vezes é impulsionada por iniciativas locais ou demandas da sociedade civil, culminando em uma variedade de arranjos institucionais e influências variadas sobre as políticas públicas (Almeida; Martelli; Lüchmann; Coelho e Bernardi, 2021). Almeida e Tatagiba (2012) sublinharam que tendo atingido um estágio de plena maturidade, os conselhos não seriam mais encarados como "experimentos" ou "apostas", expressões que costumavam ser empregadas para realçar a inovação que eles trouxeram desde sua origem nas discussões constitucionais como uma reivindicação da sociedade brasileira. Para as autoras, atualmente, eles representariam conquistas indiscutíveis no que tange à formação de uma estrutura democrática no nosso país.

Nessa linha, apesar da diversidade apontada, a natureza institucional dos conselhos oferece certa estabilidade diante das contingências, mitigando as vulnerabilidades associadas à dinâmica política eleitoral. Como resultado, esses conselhos têm despertado grande interesse nos debates acadêmicos que buscam aprofundar a democracia, particularmente nas teorias participativas e deliberativas. Historicamente, esses debates têm abrigado pesquisas que exploram as possibilidades e limitações das inovações democráticas, especialmente no que se refere à capacidade de promover inclusão e deliberação democrática (Almeida; Martelli; Lüchmann; Coelho e Bernardi, 2021).

Três décadas após a institucionalização da participação cidadã na formulação, gestão e fiscalização de políticas públicas como um fundamento constitucional no contexto brasileiro e considerando a extensa produção acadêmica sobre as instituições participativas, a década de 2010 foi marcada por esforços dedicados à análise de seus impactos e resultados (Martelli e Coelho, 2021). Por conseguinte, vale destacar que verificou-se uma tendência nos estudos acerca dos conselhos, no que diz respeito à abordagem das instituições participativas, de aferir sua efetividade e seus efeitos nos governos e nas políticas públicas a partir do uso de variáveis e técnicas metodológicas mais precisas e eficazes (Pires et al., 2011). Outrossim, a abordagem das instituições participativas pode ser observada sob outras duas perspectivas distintas: (i) as interações estabelecidas pelas IPs com

outras entidades estatais e organizações da sociedade civil; e (ii) a superação da dicotomia entre participação e representação (Almeida; Carlos e Silva, 2016).

Entretanto, a guinada conservadora na esfera política do Brasil, notadamente evidenciada pelo pleito eleitoral de 2018, apresentou um desafio substancial a essa linha de estudo, exigindo a inclusão de novos domínios de pesquisa. Apesar da contínua expansão das IPs desde a década de 1990, tanto em sua abrangência geográfica quanto setorial, nesse contexto, essas entidades se viram confrontadas com medidas governamentais visando a limitação de sua influência nas políticas públicas ou sua desativação (Almeida; Martelli; Lüchmann; Coelho e Bernardi, 2021).

Nesse cenário, emergiu uma oportunidade para examinar o grau de incorporação institucional alcançado pelas demandas dos movimentos sociais dentro do contexto estatal e para investigar os fatores que influenciaram as resistências, a resiliência e as facilitações observadas no processo de desmantelamento proposto (Almeida; Belançon e Chaves, 2019). Além disso, tornou-se essencial avaliar até que ponto as IPs conseguiram acumular capital institucional não apenas para resistir às investidas, mas, principalmente, para permanecerem como entidades ativas e respeitadas pelos atores estatais e da sociedade civil nos processos de negociação e representação de interesses na formulação de políticas públicas (Almeida; Martelli; Lüchmann; Coelho e Bernardi, 2021).

À vista do exposto, o presente capítulo tem como objetivo efetuar uma revisão da literatura relacionada aos conselhos gestores. Nossa atenção será voltada aos estudos que visam avaliar a efetividade dessas IPs, bem como naqueles que vêm investigando o grau de acumulação de capital institucional e a capacidade de resiliência demonstrada em suas ações.

## **2.1. Os Conselhos e as primeiras fases dos estudos**

Segundo estudos, os conselhos utilizados na gestão pública e em coletivos da sociedade civil possuem raízes históricas antigas, acompanhando a evolução da democracia participativa. Exemplos significativos desses conselhos ao longo da história incluem a Comuna de Paris, os soviets russos, os conselhos operários de

Turim, conselhos na Alemanha na década de 1920, na Iugoslávia dos anos 1950, e nas democracias latino-americanas contemporâneas. Estes conselhos frequentemente emergem em tempos de crises políticas e institucionais, oferecendo uma forma de governança participativa e democrática em contraste com as estruturas tradicionais (Gohn, 2002).

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma inovação significativa ao institucionalizar a participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas. Este avanço resultou na disseminação de IPs, como conselhos gestores e orçamentos participativos, que se tornaram cruciais para a administração de políticas em diversos setores, incluindo saúde, educação e meio ambiente. Essas IPs se integraram à governança municipal, demonstrando o compromisso do Brasil com a inclusão social e a melhoria das políticas públicas por meio da participação direta dos cidadãos (Vaz, 2011).

Durante o início das experiências institucionais de participação e ao longo do processo de redemocratização no Brasil, os estudos centraram-se na correlação entre o aumento das oportunidades de participação política dos cidadãos e o fortalecimento da democracia. Esse período, conhecido como fase laudatória, foi caracterizado por uma visão otimista acerca dos impactos positivos da maior participação civil na dinâmica democrática. Houve um esforço substancial para tornar as estruturas governamentais mais acessíveis à participação popular, evidenciando um movimento de democratização que contrastava com as formas tradicionais de participação política, anteriormente mais limitadas (Vaz, 2011).

Vaz (2011) destacou que os principais pressupostos teóricos consideram uma inter-relação entre a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta. Ele argumentou que a participação direta dos cidadãos nos processos políticos favorece um maior entendimento sobre a democracia, o que, por sua vez, contribui para fortalecer e aprofundar a democracia de modo abrangente.

A primeira geração de estudos sobre IPs foi marcada pela defesa dessas instituições como ferramentas essenciais para atingir metas político-normativas relacionadas à democratização do Brasil. Além disso, nessa fase, houve uma disputa pela validação desse tema como um objeto de estudo científico, buscando estabelecer sua própria identidade em meio a campos mais estabelecidos e reconhecidos academicamente. O acúmulo substancial de pesquisas durante os



anos 1990 e início dos anos 2000 serviu como base empírica para o surgimento de uma segunda geração de estudos críticos sobre as experiências participativas por volta de meados dos anos 2000 (Silva, 2011).

Uma fase subsequente de estudos, fundamentada na observação prática do funcionamento de IPs já estabelecidas, revelou uma série de desencantos em relação aos pressupostos predominantes na fase anterior. Diversas questões foram identificadas, incluindo o controle excessivo da agenda por parte do governo em detrimento da participação da sociedade civil, a adoção de uma linguagem excessivamente técnica nas reuniões, o que resultava na exclusão de certos segmentos sociais dos processos deliberativos, e a influência predominante de "participantes de ofício" nos ambientes e processos deliberativos. Em todos esses casos, a análise se concentrou nas relações sociais em larga escala, com foco central no exercício do poder nas principais divisões sociais, como as relações entre o Estado e a sociedade ou entre os cidadãos e os especialistas (Silva, 2011).

Portanto, conforme sustentou Vaz (2011), nesta segunda grande fase de estudos, buscou-se fundamentar as pesquisas nas reais dificuldades de implementação e funcionamento de políticas participativas. Enfatizar os fatores que de alguma forma influenciariam a eficiência das IPs e focar nas análises do seu caráter deliberativo implicou a "medição" do "sucesso" dos conselhos como IPs. De modo geral, o sucesso foi avaliado pelo aumento das capacidades dos conselheiros em debater e influenciar as deliberações internas, bem como pelos impactos dessas deliberações no Estado e na vida social.

Carla Almeida (2015) classificou esta segunda fase de estudos, caracterizada pelo reconhecimento de que os espaços em tela representam grupos específicos, como um "deslocamento conceitual". Segundo a autora, diversos pesquisadores passaram a se dedicar à investigação das bases da legitimidade e da dinâmica da representação política inovadora exercida por organizações da sociedade civil nessas instâncias, concedendo relevância a questionamentos tais como: "i) quais são as bases de legitimidade desse tipo de representação; ii) o quão democrática ela é; iii) como ela funciona na prática" (2015, p. 58).

De acordo com Marcelo Kunrath Silva (2011), houve um aumento nas análises que destacaram os descompassos entre os objetivos democratizantes das IPs e suas manifestações práticas. Em alguns casos, essa evolução levou a uma

mudança da "apologia" inicial para uma "condenação" das IPs, culminando em críticas ao próprio conceito de "participação", devido à sua carga normativa inerente.

Conforme observado por Marcelo Kunrath Silva (2011), as IPs se firmaram ao longo da última década, integrando-se de maneira significativa à estrutura institucional do Estado brasileiro e aos processos políticos do país. Nesse contexto, Silva argumentou que era necessário redefinir o foco do debate das gerações anteriores, que se concentrava na defesa ou crítica da existência das IPs com base em sua conformidade a parâmetros normativos específicos. Ele sugeriu que a nova geração de estudos deveria ser capaz de identificar e analisar sistematicamente os processos e resultados da implementação das IPs em diversos setores de políticas públicas. À vista disso, o próximo tópico se concentrará na análise dessa nova onda de estudos.

Conforme Vaz (2011), o panorama dos estudos sobre IPs e participação política no Brasil, especialmente em relação aos conselhos gestores, destacou convergências e divergências entre duas fases distintas, principalmente quanto aos marcos teóricos adotados. Na primeira fase, a teoria participacionista predominou, sugerindo que as preferências seriam inicialmente formadas em âmbito privado e depois apresentadas publicamente, onde o consenso seria alcançado pela agregação dessas preferências individuais. Em contraste, a segunda fase foi dominada pela teoria deliberativa, que afirmou que as preferências seriam moldadas publicamente através da argumentação e do escrutínio público, com o consenso sendo atingido mediante a institucionalização de procedimentos que promoveriam a interação face a face.

Conforme o autor (2011), os estudiosos da primeira fase consideraram a participação direta como um meio essencial para o aprendizado político, com os conselhos atuando como canais que facilitariam esse aprendizado e, conseqüentemente, a participação direta. Já os estudiosos da segunda fase também valorizariam a participação direta, mas com o intuito de qualificar a representação dentro das instituições clássicas, visando alcançar o consenso através de interações face a face. Nesse cenário, os conselhos seriam vistos como canais institucionalizados para essa interação. A análise se concentrava no caráter deliberativo dos conselhos e nas variáveis que poderiam influenciar seu

funcionamento e consolidação, bem como seu potencial de impactar as políticas públicas e a vida social.

## **2.2. A avaliação da efetividade e suas perspectivas**

O crescimento contínuo das IPs e sua incorporação institucional no aparato estatal colocou em destaque, para os pesquisadores, a questão da eficácia da participação. Diversos arranjos institucionalizados de participação e representação de atores da sociedade civil em interação com entidades estatais - como o orçamento participativo, conselhos gestores, conferências, audiências públicas e outras formas similares - passaram a ser componentes essenciais do ciclo de políticas públicas, tanto em sua formulação quanto em sua implementação e monitoramento (Almeida; Carlos e Silva, 2016).

Nesse contexto, a temática da efetividade da participação ganhou proeminência, especialmente entre os estudiosos da democracia deliberativa. Além disso, ao longo da última década, a intersecção disciplinar entre esses estudos e outras áreas de análise política, como a avaliação de políticas públicas e o estudo dos impactos dos movimentos sociais no sistema político, proporcionaram novas perspectivas ao debate em questão (Almeida; Carlos e Silva, 2016). Segundo Fabio de Sá e Silva (2011), essa fase adotou uma abordagem mais realista. O objetivo seria entender se, e em quais condições, as IPs produziram resultados positivos, além de identificar quais seriam os resultados positivos legitimamente esperados dessas instituições — seja em relação às políticas públicas, ao cotidiano das comunidades, à cultura política, entre outros aspectos.

Cunha (2010) argumentou que a efetividade das instituições estava intrinsecamente ligada à sua capacidade de influenciar, controlar ou decidir sobre políticas específicas. Por outro lado, Martelli e Coelho (2021) destacaram a complexidade dos objetivos e dos resultados potenciais das IPs, evidenciando a diversidade de abordagens analíticas necessárias para medir seu impacto. Os autores salientaram a falta de consenso tanto nos debates políticos quanto na literatura acadêmica sobre os objetivos que deveriam ser alcançados por esses espaços participativos, os quais seriam cruciais para uma variedade de efeitos e

desfechos. Nesse contexto, Silva (2011) sublinhou que os contornos conceituais e metodológicos desta fase de pesquisa permaneceram heterogêneos e pouco definidos.

Martelli e Coelho (2021) enfatizaram que diversos estudos passaram a investigar as condições sob as quais a institucionalização e a disseminação de processos participativos poderiam influenciar positivamente a formulação, implementação e controle de políticas públicas no Brasil. Eles questionaram o impacto desses processos na melhoria dos processos deliberativos e na qualidade da vida democrática, além de investigarem como tais iniciativas poderiam contribuir para a qualidade de vida e o acesso aos bens públicos pelos cidadãos brasileiros. Ademais, apontaram que a discussão sobre a "efetividade" dos processos participativos ganhou destaque significativo após a publicação da coletânea organizada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea), coordenada por Pires (2011), o que gerou um debate substancial sobre o "problema da efetividade" ou a "agenda da efetividade" neste campo de estudo.

Silva (2011) registrou que duas abordagens vinham se destacando nesses debates. A primeira considerava que a efetividade das IPs deveria ser medida também em relação ao impacto externo dessas instituições. Mesmo que a dinâmica interna das IPs seguisse princípios como igualdade, inclusão e autonomia, seria crucial que seus resultados alcançassem e transformem positivamente as políticas públicas para as quais foram constituídas. A segunda abordagem, baseada em teorias institucionalistas, entendia que as IPs estavam inseridas em um ambiente específico — construído historicamente, política e juridicamente — que cria oportunidades, mas também impõe restrições aos seus processos deliberativos. Nesse contexto, os analistas deveriam identificar as nuances desse ambiente e contrastá-las com as expectativas sobre as instituições e os processos de participação, explorando, em alguns casos, possíveis sentidos para a ação ainda não plenamente reconhecidos pelos próprios agentes.

No âmbito da democracia deliberativa, Avritzer (2011) mencionou a existência de dois enfoques nos estudos sobre a efetividade da participação. O primeiro grupo de estudos se concentraria na avaliação da efetividade das próprias instituições, utilizando-as como variáveis explicativas para demonstrar seu impacto nas políticas públicas e nos atores sociais e governamentais. De acordo com o autor, o objetivo

desses estudos seria destacar a importância tanto dos momentos deliberativos quanto dos não deliberativos no contexto das políticas públicas.

Nessa linha, acadêmicos que se dedicaram ao estudo dos determinantes da eficácia da participação advogaram por uma análise multidimensional que contemplasse tanto os fatores endógenos quanto os exógenos das IPs. Os fatores endógenos seriam conceituados como elementos interligados que abrangeriam a dinâmica interna de funcionamento das IPs, incluindo o desenho institucional, os participantes envolvidos e o processo decisório. Por outro lado, os fatores exógenos refeririam-se às dimensões externas às IPs, como o contexto histórico, político-partidário e socioeconômico, bem como o ambiente político em geral (Carlos; Silva e Almeida, 2018).

Frequentemente designado como "eficácia das instituições participativas", esse conjunto de estudos se fundamentou na integração interdisciplinar entre a tradição da democracia deliberativa e a abordagem de avaliação de políticas públicas. Dentro dessa perspectiva, os analistas destacaram a relevância das inovações democráticas em um contexto no qual as eleições se revelaram insuficientes para responsabilizar os governos pela promoção do bem-estar dos cidadãos, especialmente os mais desfavorecidos. No entanto, houve uma crescente percepção de que era necessário obter mais informações sobre a capacidade das inovações democráticas de efetivamente induzir respostas por parte dos governos. Diante dessa preocupação, acadêmicos alertaram para as dificuldades associadas à mensuração dos impactos das IPs e à demonstração das relações causais quando se buscava identificar os efeitos remotos e gerais da participação cidadã (Carlos; Silva e Almeida, 2018).

Martelli e Coelho (2021) alertaram para o fato de que as dificuldades enfrentadas pela aproximação da discussão sobre participação do campo teórico-prático da avaliação de políticas públicas poderia se dar especialmente devido aos elementos de avaliação utilizados no campo das políticas públicas: eficácia, eficiência e efetividade. Os autores sustentaram que para compreender esses elementos, seria fundamental distinguir entre a avaliação de processos e a avaliação de impactos:

(...) a eficácia diz respeito à avaliação de metas: o que definirá o sucesso ou o fracasso do programa é saber se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas (Figueiredo e Figueiredo, 1986 ; Arretche, 2013).

A eficiência também diz respeito à avaliação de processos quando se afere a relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados. Nesse caso, o que importa é a otimização dos recursos disponíveis, um custo mínimo para o máximo de benefício possível.

(...)

Diferentemente de eficácia e eficiência, quando se fala em efetividade fala-se em avaliação de impactos com uma ambição ainda mais ampla e complexa do que a avaliação de processos, pois se quer avaliar os efeitos de uma política sobre uma dada população-alvo com a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações nas condições sociais, ou seja, entram em análise as mudanças pretendidas nas condições sociais. (Martelli e Coelho, 2021, p. 625).

Em contrapartida, um segundo grupo de estudos, conforme destacado por Avritzer (2011), concentrou-se na efetividade deliberativa das IPs, investigando sua verdadeira capacidade de influenciar as políticas públicas. Almeida, Carlos e Silva (2016) identificaram três princípios fundamentais da democracia deliberativa que são centralizados nesse contexto: (a) igualdade deliberativa, (b) publicidade e (c) pluralidade. Estes estudos analisaram o processo deliberativo dentro das estruturas participativas, avaliando tanto a dinâmica de funcionamento quanto os fatores que impactaram sua eficácia, proporcionando insights cruciais sobre a qualidade da deliberação e sua contribuição para a democracia.

Nessa linha de pesquisa, o foco não estaria nos impactos diretos da participação nas políticas públicas, mas sim na capacidade das IPs de facilitar decisões através de processos deliberativos que sejam inclusivos, igualitários, plurais e transparentes. A análise dos determinantes que influenciariam a efetividade da deliberação foi central nessa agenda, examinando a dinâmica institucional dos conselhos participativos. Este enfoque buscou avaliar a inclusão nos conselhos, o controle exercido pela sociedade civil sobre as políticas públicas, e a prestação de contas e transparência na condução das ações realizadas nos arranjos participativos (Almeida et al., 2022).

Diversos analistas investigaram os conselhos sob essa perspectiva, adotando a visão de que o caráter deliberativo desses espaços potencializaria

significativamente a redistribuição de investimentos e políticas públicas específicas. O "aprofundamento" da democracia estaria ligado, nesta abordagem, não apenas à ampliação dos espaços de participação, mas também — e talvez principalmente — aos problemas e desafios específicos relacionados à sua implementação e consolidação como espaços de interlocução entre o Estado e a sociedade civil no campo das políticas públicas (Vaz, 2011).

Alexander Cambraia N. Vaz (2011) concluiu que, nesse contexto, a ênfase recairia sobre a dinâmica de funcionamento das instâncias deliberativas e sua capacidade não apenas de incluir os cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, mas também de produzir resultados efetivos em termos de redistribuição dos bens e ações relacionadas a essas políticas. Isso pressupõe que as deliberações internas seriam, elas mesmas, efetivas do ponto de vista de sua própria dinâmica.

Mostrou-se imprescindível considerar a forma como os princípios deliberativos seriam fomentados através das normas e da estrutura das instituições. Dessa maneira, o desenho institucional emergiria como um elemento crucial, uma vez que delimitaria as normas que regem a dinâmica decisória e estabeleceria seus limites de atuação: quem são os agentes envolvidos, como são selecionados e quantos participantes estão envolvidos. Para esta abordagem, portanto, a eficácia da deliberação seria avaliada por meio de métricas que possibilitariam a avaliação da qualidade do processo deliberativo nas Instituições Participativas (Carlos; Silva e Almeida, 2018).

Alexander Cambraia N. Vaz (2011) discutiu a influência da estrutura e das regras específicas de uma instituição no funcionamento e na tomada de decisões dos conselhos, destacando que essas regras podem afetar a democratização dos processos decisórios, conforme são estabelecidas. Para uma análise eficaz dos conselhos, o autor defendeu que seria necessário considerar várias dimensões, como o grau de formalização da instituição, a capacidade de inclusão e democratização da participação, a composição dos membros do conselho e os métodos de tomada de decisão. Esses fatores seriam fundamentais para entender o impacto das configurações institucionais na eficiência e eficácia dos conselhos.

Era indiscutível a relevância da estrutura institucional para o desempenho democrático e distributivo dos conselhos, porém, na visão de Faria e Ribeiro (2011)

seria igualmente essencial considerar que a capacidade inclusiva dessas instituições era influenciada por diversos fatores. Além da organização interna, o contexto operacional, incluindo o nível de associativismo civil, as condições financeiras e administrativas locais, e a natureza das políticas públicas vinculadas, desempenhariam um papel crucial. As forças sociais envolvidas também seriam determinantes, pois a dinâmica de poder e os interesses desses grupos afetariam a efetividade inclusiva e redistributiva das instituições. Nessa linha, as autoras sustentaram que:

A variável política, especificamente, ganha destaque não só na determinação do sucesso dessas instituições, mas também na determinação do próprio desenho institucional que elas assumem. Segundo Avritzer (2009), em que pese a relevância do desenho para a efetividade democrática e distributiva das IPs, as variáveis culturais e políticas importam dados que “influenciam a escolha do próprio desenho institucional”. Como não são neutros, os desenhos assumidos por essas instituições expressam claramente “a constelação de forças sociais” em interação em torno das mesmas. É neste sentido que Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) chamam a atenção para a convergência de posições entre atores sociais e políticos na determinação de seu sucesso ou fracasso. Tal convergência ganhará igualmente expressão no desenho institucional assumido por elas (Faria e Ribeiro, 2011, p. 131).

Enfatizando a importância de entender o papel das relações de poder na implementação de iniciativas participativas e conselhos, Fonseca (2011) destacou que era crucial compreender o papel das relações de poder na implementação de iniciativas participativas e conselhos. Ele ressaltou a importância de uma análise crítica que considerasse as particularidades de cada contexto, onde diferentes atores sociais interagiriam e exerceriam influência de maneiras diversas. O autor identificou três principais níveis em que essas relações de poder se evidenciariam: entre o Estado e a sociedade civil, entre os atores locais dentro da comunidade, e entre os atores locais e aqueles que são externos ao contexto local. Essa perspectiva sublinhou a complexidade das dinâmicas participativas e destacou a necessidade de compreensão acerca de como essas relações moldavam as decisões e a representatividade nos processos participativos.



Por outro lado, destacam-se, ainda, os estudos que visaram analisar os avanços na avaliação dos processos e mecanismos de inclusão política pelo registro da representação. Esses estudos têm contribuído para o adensamento do campo do conhecimento sobre a pluralização do exercício da representação política no âmbito das instituições participativas, demandando maiores cuidados para diferenciar as capacidades inclusivas e as exigências de critérios de representatividade perante os seus públicos-alvo (Almeida et al., 2021).

Almeida (2015) elucidou que a literatura sobre participação apontava que os conselhos gestores seriam formalmente compostos por representantes de organizações da sociedade civil e do governo, embora a análise dos problemas de pesquisa muitas vezes não fosse conceitualizada sob o prisma da representação política. Em vez disso, essa abordagem se fundamentava nos modelos de democracia pós-1970, que enfatizavam fortemente a participação cidadã. A literatura frequentemente investigou os fatores que facilitaram ou impediram a efetiva influência dos agentes da sociedade civil nos processos decisórios dos conselhos, visando compreender o impacto dessa participação na democratização desses processos. Em contraste, os estudos centrados na representação política se dedicaram a explorar as bases de legitimidade desse tipo de representação nas Inovações Institucionais, além dos elementos práticos que a constituiriam, por exemplo. A autora registrou ainda que, a partir dos anos 2000, houve um crescimento significativo de pesquisas focadas nesse tema, tornando a representação política um conceito central nos estudos sobre Conselhos Gestores no Brasil.

Todavia, o cenário político conservador que se consolidou no Brasil nos últimos anos, culminando com as eleições de 2018, impôs desafios significativos à agenda de pesquisa sobre Instituições Participativas, instigando a incorporação de novas preocupações. Nesse sentido, destacaram-se estudos produzidos com vistas à investigação da força institucional acumulada por essas IPs, bem como sobre sua eventual resiliência, não apenas para resistir às recentes tentativas de deslegitimação, mas especialmente para manter-se como arenas ativas e reconhecidas pelos atores do Estado e da sociedade civil (Almeida et al., 2021). À vista do exposto, o próximo tópico será dedicado à revisão dessa literatura.

### **2.3. O giro político conservador e seu reflexo na agenda de pesquisa sobre conselhos gestores**

Em seu texto, o "Legado das Instituições Participativas em Contextos de Mudanças Políticas", Carla Almeida (2018) se propôs a investigar o que poderíamos esperar das IPs no contexto político de ascensão conservadora, verificado após o impeachment de Dilma Rousseff, o mandato de Michel Temer, e consagrado com a eleição de Jair Messias Bolsonaro em 2018, apontando que a vasta literatura produzida na área poderia nos fornecer pistas. Na visão da autora, haveriam diversos obstáculos que impactariam negativamente as IPs, tais como a dificuldade em confrontar rapidamente as estruturas de poder preexistentes, agravada pela significativa desigualdade social no país, os desafios na consolidação de novos modelos de engajamento político e a comunicação efetiva com um público mais abrangente.

Não obstante o apontamento dos referidos obstáculos, Almeida (2018) efetuou a previsão de que a adoção de ações de resiliência por parte dessas IPs dependeria de um conjunto de fatores, dos quais destacaremos aqueles relativos aos conselhos gestores de políticas. Nessa linha, no caso dos conselhos, ressaltando que a trajetória de participação no enraizamento da respectiva política e a esfera de governo são fatores importantes, a autora registrou que essas IPs não só incluíram um número maior de atores envolvidos na comunidade da política pública, como criaram novas comunidades em áreas diversas como, por exemplo, de políticas públicas para mulheres. Outrossim, destacou que essas IPs também facilitaram a mutação dos discursos utilizados no âmbito das respectivas comunidades de políticas públicas.

Nesse contexto, Almeida (2018) advogou no sentido de que a resistência à agenda conservadora e a busca por soluções democráticas para a crise que se instalou no Brasil não dependeriam apenas da ação dos atores históricos que participaram das políticas públicas e promoveram a linguagem dos direitos, mas também dos novos atores da sociedade civil que se politizaram em contextos diferentes e não estiveram envolvidos nas lutas anteriores. Considerando que esses novos protagonistas desempenham um papel crucial na popularização dos discursos

feministas e antirracistas na história recente do país, a autora entendeu ser "plausível que esses dois conjuntos de atores com trajetórias e solicialização política distintas (...) possam encontrar na afirmação comum dos direitos um terreno para a construção de lutas conjuntas pró-democracia" (2018, p. 14).

Por outro lado, Almeida, Belançon e Chaves (2019) destacaram que na referida conjuntura de ascensão das forças conservadoras no país, surgiu uma oportunidade, ainda, para a análise do grau de aprofundamento institucional obtido pelos movimentos sociais no âmbito estatal, além dos fatores que influenciaram na resistência e resiliências que as forças em questão enfrentaram. Nessa linha, as autoras se propuseram a investigar o grau da institucionalização das "instâncias governamentais e participativas responsáveis pela elaboração, coordenação e execução das políticas públicas especializadas para mulheres nos municípios brasileiros" (2019, p. 185), fazendo uma análise do surgimento e difusão de Organismos de Políticas para Mulheres (OPMs) e CGPMs<sup>11</sup>. Outrossim, investigaram a conexão entre a presença dessas instâncias no Brasil e a disponibilidade de políticas voltadas para mulheres, considerando, ainda, o perfil do associativismo que se envolveu nas instâncias participativas nesse campo político.

Cumprir registrar que Almeida, Belançon e Chaves (2019) utilizaram a tipologia de associativismo desenvolvida por Lüchmann, Almeida e Gimenes no âmbito de um estudo acerca da composição de inúmeros conselhos gestores. Tal fato, que permitiu a comparação com conselhos gestores de outras áreas no que se refere à composição, deu origem a nove classificações: "Associações do Mundo do trabalho, Associações Empresariais/Patronais, Movimentos Sociais, Associações Acadêmicas, Associações Socioassistenciais, Associações Religiosas, Associações Territoriais/Comunitárias, Associações Socioambientais e Fóruns" (2019, p. 191).

Dentre as conclusões, as autoras (2019) constataram que o tipo de associativismo mais presente nos CGPMs eram os movimentos sociais. A principal

---

<sup>11</sup> Segundo Almeida, Belançon e Chaves (2019), os Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs) no Brasil apresentam uma diversidade de formatos institucionais, como secretarias, coordenadorias ou assessorias, dependendo do contexto específico, com o objetivo de formular, coordenar e executar políticas públicas voltadas para as mulheres. Por sua vez, os CGPMs atuam como Instituições Participativas que garantem a representação da sociedade civil na elaboração e controle dessas políticas públicas. Além disso, os conselhos gestores em diversas áreas de políticas são considerados inovações institucionais emergentes das lutas pela democratização do Estado desde a redemocratização do país.

explicação poderia advir do fato de que os conselhos desta área não contaram com a indução federal concedida a outras, tais como da saúde e assistência social, e se concentram mais em grandes centros, nos quais é mais comum a presença de movimentos sociais:

**Tabela 3 - Tipo de Associativismo presente nos Conselhos Municipais de Políticas para Mulheres**

Tipo de Associativismo	Freq.
Movimentos sociais	129
Mundo do Trabalho	80
Socioassistencial	73
Territorial/comunitário	34
Acadêmico	20
Outros tipos de associações	14
Assistencial religioso	13
Empresarial/Patronal	6
Fóruns	6
Sem identificação	4
Culturais/recreativas	2
Representantes de outros conselhos	2
Socioambiental	0
<b>Total</b>	<b>383</b>

Fonte: Almeida, Belançon e Chaves (2019).

Ademais, Almeida, Belançon e Chaves (2019) verificaram, em consonância com estudos anteriores, que a proporção de municípios brasileiros que possuíam CGPM e/ou OPM era baixa na ocasião, estando majoritariamente concentrados em grandes municípios. Apesar dessa baixa cobertura e da estrutura institucional ainda incipiente, os dados sugeriram que a presença de OPMs e CGPMs poderia aumentar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados às mulheres nos municípios. E, diante desse fato, destacaram, ainda, a preocupação com os dados da MUNIC 2018, que indicavam uma redução na presença de OPMs nos municípios brasileiros. Por fim, sugeriram que, dado o contexto narrado, os CGPMs poderiam demonstrar maior resiliência em comparação aos OPMs, devido à sua criação legal.

Outrossim, as autoras exploraram possíveis combinações entre OPMs, CGPMs e serviços especializados para mulheres e observaram que a análise das associações entre a presença dessa "rede" e os resultados das políticas públicas para mulheres indicou com maior precisão um impacto positivo, ainda que os dados não tenham permitido a determinação de relações causais. Isso sugeriu que as

estratégias feministas focadas na institucionalidade foram acertadas em promover tais benefícios (Almeida, Belançon e Chaves, 2019).

No tocante a essa aposta que parte dos movimentos feministas fizeram nessa parceria com o Estado, imprescindível se faz destacar o estudo realizado por Almeida, Martelli e Coelho (2021). Os autores, reconhecendo que algumas IPs desempenharam um papel crucial na história de certas políticas públicas no Brasil<sup>12</sup>, mesmo sem seguirem o "percurso modelo" de institucionalização e sem possuírem os atributos de "instituições fortes", decidiram investigar como essas IPs contribuíram para a estruturação do sistema público de garantia de direitos no país.

Os autores em questão (2021) contribuíram para a literatura sobre a institucionalização da participação ao argumentar que, com base nas políticas analisadas<sup>13</sup>, seria possível sugerir uma tipologia para qualificar os papéis das IPs nas políticas públicas: reformador, fundante ou episódico/contingencial. Os autores concluíram que a variação nos papéis das IPs nas políticas públicas poderia ser explicada pela interação específica de três fatores em cada área: oportunidades políticas, dinamismo e configuração das comunidades de políticas, e capacidades estatais técnico-administrativas pré-existentes.

No estudo em questão, os autores (2021) compartilharam a visão de que, apesar dos avanços significativos nos estudos brasileiros sobre as IPs ao destacar os processos de institucionalização, ainda faltariam análises suficientes de uma abordagem relacional que permitisse entender a mútua constituição entre essas instituições e as capacidades técnico-administrativas no processo de estruturação de políticas públicas no Brasil. Eles citaram a pesquisa de Mayka (2019) como exemplo, que demonstrou o papel central dos conselhos e conferências de Assistência Social e Saúde na implementação de projetos reformadores nos anos 1980 e 1990. Esse papel central, aliado a um contexto favorável à luta por direitos, teria fortalecido as IPs nessas áreas de política.

De acordo com a concepção de força institucional apresentada por Mayka (2019), IPs seriam consideradas fortes quando possuísem um sólido desenho institucional e alto grau de institucionalização. Em contraposição ao conceito de

---

<sup>12</sup> Entre as referidas políticas públicas, destaca-se aquelas das áreas de Saúde e Assistência Social, cujo papel das IPs foi classificado pelos autores como reformador (Almeida, Martelli e Coelho, 2021).

<sup>13</sup> No estudo em questão foram analisados seis setores de políticas públicas: Mulheres; Segurança Alimentar; Cultura; Meio Ambiente; Saúde; e Assistência Social (Almeida, Martelli e Coelho, 2021).

Levitsky e Murillo (2009; 2013), que enfatizava a implementação e durabilidade temporal das instituições, Mayka argumentou que o desenho institucional seria fundamental para a compreensão global da força institucional, juntamente com a implementação e a durabilidade ao longo do tempo. A autora enfatizou que a definição precisa das prerrogativas formais e o nível de autoridade das IPs na formulação de políticas públicas seriam cruciais para sua força. A institucionalização, por sua vez, referiria-se ao grau em que essas instituições seriam reconhecidas pelos atores sociais e estatais como representativas de interesses, bem como à extensão e uniformidade formal de sua aplicação territorial. Segundo Mayka (2019), a força institucional seria um resultado contínuo de um processo, não se limitando ao momento de criação da instituição, mas evoluindo ao longo do tempo em resposta a contextos políticos e sociais variáveis.

Contudo, Almeida et al. (2021) destacaram que o enfoque de Mayka em IPs fortes apresentava limitações ao não considerar a diversidade de papéis que essas instâncias desempenhavam na estruturação das políticas públicas no Brasil, privilegiando apenas um conjunto específico de IPs que seguiram um processo completo de institucionalização. Em contraste, os autores propuseram a captação dos diferentes papéis das IPs em distintos níveis e momentos de sua institucionalização nas diversas áreas de políticas públicas, citando, a título de exemplo, os conselhos, que se multiplicaram em várias políticas ainda pouco estruturadas no país.

Visando investigar o papel das IPs no desenvolvimento das respectivas políticas, Almeida et al. (2021) fizeram uso de dois índices desenvolvidos por Martelli, Tonella e Coelho (2021), quais sejam, o IEI (Índice de Estrutura Institucional) e o IAP (Índice de Arquitetura Participativa):

O IEI (Índice de Estrutura Institucional) é composto pelo ano de criação e existência de ministérios, secretarias nacionais, estaduais, municipais, de sistemas nacionais, de planos e fundos. Está relacionado à dimensão “técnico-administrativa” das capacidades estatais, à qual são acrescentados dois aspectos: antiguidade e capilaridade. O outro índice, o IAP (Índice de Arquitetura Participativa), diz respeito ao grau de institucionalização da participação, este relacionado à dimensão político-relacional das capacidades estatais. Foi mensurado pela existência de conselhos e conferências nos três níveis da federação e pela idade de cada IP, a

fim de perceber sua antiguidade no setor (Almeida, Martelli e Coelho, 2021, p. 8-9).

Com base no exposto, conclui-se que o setor de políticas destinadas às mulheres no Brasil possuía uma "fraca arquitetura participativa e insuficiente estrutura institucional" (Almeida, et al., 2021, p.16). Visando a compreensão do padrão observado, alertaram os autores, seria essencial considerar a ausência ou presença precária de uma estrutura institucional anterior à criação de conselhos e da celebração de conferências nacionais. Não obstante, destacaram que as IPs desempenharam um papel "fundante" no próprio surgimento e aceitação desta política, contribuindo significativamente para sua institucionalização.

À vista do exposto, Almeida et al. (2021) advogaram no sentido de que seria necessário adotar uma avaliação que fosse além dos critérios do "percurso modelo" de institucionalização para compreender adequadamente o papel das IPs no sistema de direitos no Brasil. Essa abordagem mais ampla permitiria captar melhor a variação de papéis exercidos pelas IPs em suas respectivas políticas e proporcionaria uma avaliação mais robusta de seu futuro em contextos adversos.

Ademais, cumpre fazer menção a outro estudo realizado por Almeida, desta vez em colaboração com Martelli, Luchmann, Coelho e Bernardi (2021), denominado "Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil". Os autores se propuseram a analisar os conselhos em cerca de 5.500 municípios do país, visando apresentar um diagnóstico da presença institucional em termos de composição e poder de incidência nas políticas, além do grau em que são valorizados por atores sociais e estatais como espaços de representação.

A metodologia utilizada no estudo em questão partiu da construção do IPPC (Índice de Potencial Participativo dos Conselhos). O índice em tela levou em consideração fatores como a densidade conselheirista nos municípios do país, o desenho institucional e o ativismo por meio dessas instâncias, tendo sido obtido através da fórmula de multiplicação do "perfil institucional" pelo "índice participativo". Enquanto o "perfil institucional" agregou como variáveis o total de conselhos existentes em cada município, bem como o total de conselhos paritários e deliberativos por município, o "índice participativo" considerou o total de reuniões de todos os conselhos existentes em cada município (Almeida et al., 2021):

**Tabela 1** – Conselhos de Políticas (Ordenada pela quantidade decrescente do número de conselhos)

Área	Qt de Conselhos	Paritários (%)	Deliberativos (%)	Média de Reuniões
Assistência Social	5562	99,2	95,9	10,2
Saúde	5556	97,7	90,1	11,2
Direitos da Crian. e Adolesc.	5481	98,1	89,7	8,6
Educação	4874	92,2	84,1	7,6
Meio Ambiente	3785	92,5	85,5	4,4
Direitos da Pessoa Idosa	3450	97,5	85,2	5,9
Segurança Alimentar	1629	73,6	61	3,8
Direitos da Pessoa com Def.	1093	95,3	83	6,2
Direitos da Mulher	976	91,2	74,9	5,2
Segurança Pública	691	81,2	63,1	4,8
Juventude	608	87,8	71,4	5,1
Direitos Humanos	323	94,1	86,1	7,6
Igualdade Racial	280	91,8	75,4	6,3
Direitos LGBTQTT	21	95,2	71,4	4,9

Fonte: Almeida et al., 2021.

De acordo com Almeida et al. (2021), os conselhos de direitos da mulher fariam parte de um grupo de conselhos cuja expansão pelo país foi limitada e desigual, concentrando-se principalmente em municípios com maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Esses conselhos, exceto os de direitos humanos, teriam surgido mais recentemente e apresentariam uma maior variação em suas características institucionais. Os autores concluíram que a ausência de uma garantia legal que incentivasse a criação de conselhos municipais em áreas como a dos direitos das mulheres explicaria a baixa capilaridade dessas instituições participativas no território nacional.

De acordo com Almeida et al. (2021), a variação nos comportamentos das variáveis que comporiam o IPPC poderia ser atribuída ao nível de ativismo e à configuração específica das comunidades relacionadas a cada conselho. Essas comunidades poderiam variar em coesão e atividade, o que, por sua vez, influenciaria o grau de investimento direcionado a tais instituições participativas. Em contrapartida, os autores observaram que em relação a alguns conselhos, incluindo os de direitos das mulheres, que foram criados mais recentemente, haveria um ativismo significativo:



Sugerimos que esse alto ativismo decorre do fato de que são áreas de políticas públicas que mobilizam fortes redes movimentalistas que buscam construir reconhecimento e estruturas organizacionais para políticas nascentes. Nesses casos, os conselhos são vistos como a “porta de entrada” para a construção do arcabouço (normativas e estruturas organizacionais) de sua política pública correspondente, o que exige um forte engajamento participativo. Essa dimensão encontra guarida no trabalho de Falleti e Riofrancos (2018). Ao proporem uma “teoria endógena da participação”, as autoras argumentam que a força das instituições participativas (definida pela combinação de dimensões de legitimidade, eficácia e enforcement) depende do processo de mobilização social que dá origem à instituição. “As instituições participativas decorrentes da mobilização social são mais propensas a se tornarem instituições fortes do que as que são impostas de cima, ou implementadas pela difusão de melhores práticas” (FALLETI e RIOFRANCOS, 2018, p. 88) (Almeida, et al., 2021, p. 79).

Em alguns casos, seria possível dizer que a fundação das IPs ocorreu simultaneamente à própria criação do setor correspondente à política pública, como nos casos das mulheres, por exemplo. Tal fato tornaria os conselhos mais atrativos a movimentos organizados demandantes, uma vez que estes passariam a identificar os referidos espaços como locais que possibilitam a estruturação de uma política. À vista disso, as ameaças representadas pelo avanço do conservadorismo no país, impactariam não apenas o funcionamento das políticas públicas, que se tornariam mais ou menos democráticas com a presença desses espaços participativos, mas também a consolidação das estruturas institucionais emergentes em diversas áreas. Essa situação representaria um risco à democratização e ao aprimoramento da gestão pública no país (Almeida et al., 2021).

Almeida et al. (2021) argumentaram que, do ponto de vista dos governos, o tamanho dos municípios no Brasil seria um indicador das capacidades estatais disponíveis para inovações em políticas públicas, com municípios menores sendo mais dependentes de transferências de recursos e possuindo menos recursos financeiros, humanos e administrativos em comparação com os maiores. Por outro lado, do ponto de vista da sociedade civil, a presença de movimentos sociais poderia ser crucial para pressionar os governos a adotarem determinadas políticas. Isso poderia explicar a baixa expansão dos conselhos em algumas áreas de políticas

públicas, uma vez que seria mais difícil encontrar movimentos sociais estruturados em torno de suas demandas em municípios de menor porte. Ou seja, na visão dos autores (2021, p. 84) "nos municípios menores encontramos maiores dificuldades, tanto no âmbito dos governos quanto no da configuração associativa, para a criação dos conselhos que não tiveram indução federal".

Por outro lado, em "Resiliência Institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher", Débora Almeida (2020) desenvolveu um conceito ainda pouco explorado na área da Ciência Política. Fazendo uso de quatro literaturas diferentes, quais sejam, "estudos sobre resiliência, mudança institucional, participação institucional e repertórios de ação coletiva e interação entre Estado e movimentos sociais" (2020, p. 1), a autora concebeu resiliência institucional como sendo o:

"(...) esforço e ação intencional dos atores para manterem as instituições participativas (IPs) como lócus de atuação, influência e deliberação da sociedade civil sobre os rumos da política. Além de preservar, os atores precisam defender explicitamente a instituição, por meio da adaptação e ação criativa - improvisação e criação de novas regras e dinâmicas (Lawrence, Suddaby, Leca, 2009; Albers, 2019). Por outro lado, instituições não resilientes (ocaso) seriam aquelas nas quais as atividades são interrompidas ou permanecem formalmente, mas com mudanças profundas nos seus objetivos: por exemplo, deixando de endereçar os problemas para os quais foram criadas, de serem priorizadas pelos atores relevantes e fazerem valer suas práticas (Gordin, Rennó, 2017; Battilana, D'Aunno, 2009)" (Almeida, 2020, p. 1).

A autora (2020), portanto, propôs um conceito com duas dimensões, ou seja, que considerasse tanto as ações intencionais dos atores e atrizes visando a manutenção das IPs, quanto a capacidade de adaptação tendo em vista os objetivos institucionais. Outrossim, partindo do pressuposto de que a ação é situada, Almeida operou a combinação de duas literaturas: de movimentos sociais e da participação institucional, ressaltando que perceber o esforço contínuo realizado pelos atores e atrizes na trajetória das IPs seria importante e iria ao encontro dos estudos acerca dos "processos de institucionalização dos movimentos sociais e os distintos níveis de influência conquistados em subsistemas de políticas públicas" (2020, p. 6).

Segundo Almeida (2020), para a compreensão da relação dos movimentos sociais com os subsistemas de políticas públicas, seria fundamental analisar o papel de duas dimensões estruturais/organizacionais: a institucionalização da participação e o setor de políticas públicas. Enquanto a institucionalização da participação envolveria a definição clara de funções e competências dos espaços, regras para a escolha do presidente, pluralidade na composição e o caráter deliberativo ou consultivo, por exemplo, o setor de políticas públicas deveria ser analisado considerando suas características como orçamento, estrutura burocrática e estatal, e a natureza da política em questão.

À vista do exposto o estudo em questão buscou analisar IPs de duas áreas de políticas com longo histórico de interação dos movimentos com o Estado, mas com processo diverso de institucionalização, comunidades de políticas e desenhos institucionais: os Conselhos Nacionais da Saúde e dos Direitos da Mulher. A eleição dessas IPs propiciaria a exploração da complexidade e da variabilidade das práticas empreendidas por atores e atrizes sociais nas IPs, bem como as condições colocadas para a resiliência (Almeida, 2020).

Almeida (2020) observou que o Conselho Nacional de Saúde seria um caso exemplar de resiliência em comparação a outras IPs nacionais. Entre os fatores que contribuiriam para essa resiliência estariam a participação ativa dos atores sociais tanto no conselho quanto na formulação da própria política pública, além do processo de institucionalização de um campo público fundamentado nos princípios universalistas do SUS. Esse contexto permitiria uma menor dependência de regimes e coalizões governamentais favoráveis. Além disso, a autora destacou um esforço deliberado de adaptação às conjunturas adversas, incluindo a construção de canais de diálogo com atores importantes do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Com relação ao Conselho Nacional da Mulher (CNDM), segundo Almeida (2020), apesar de ainda existir formalmente, encontrava-se em declínio. Assim como o Conselho Nacional de Saúde, o CNDM surgiu da mobilização social, porém, para os movimentos feministas, a aliança com atores de esquerda e coalizões governamentais favoráveis teria sido fundamental para sua inserção no Estado, tanto em 1985 quanto em 2003. Durante os governos do Partido dos Trabalhadores, essa aliança teria se fortalecido devido à proximidade dos militantes, embora a relação tenha sido menos simbiótica.

Ademais, deve-se levar em conta que o CNDM enfrentava desafios em sua atuação, tendo que competir por influência com a própria SPM e lidar com uma estrutura com pouca autonomia financeira e administrativa. Além disso, o CNDM buscava influenciar decisões em outras áreas do governo, como políticas e propostas em defesa dos direitos das mulheres, que precisavam ser implementadas por outros ministérios e setores. Nesse contexto, a política de gênero, que nunca foi plenamente consolidada, começou a ser fortemente contestada a partir dos governos de Dilma Rousseff, especialmente devido à aliança com setores evangélicos e conservadores, que começaram a cobrar seu preço (ALMEIDA, 2020).

A partir dos dados coletados, com relação aos atores e atrizes presentes no referido espaço de participação, Almeida (2020) destacou que, paralelamente, evidenciou-se uma escolha consciente daqueles em não conservar o CNDM:

A baixa institucionalização no interior do Estado, comparada ao movimento sanitarista, é de alguma maneira compensada com a pluralização e capilarização do movimento na esfera pública e politização da temática. Ao mesmo tempo, a pluralização das demandas e vozes, num campo tão amplo e transversal, dificulta a coordenação e articulação de resiliências em torno de pautas comuns" (Almeida, 2020, p. 20).

Não obstante, Almeida (2020) registrou que as condições negativas aqui relatadas não diminuíram a ideia de que instituições, a priori, consideradas "fracas" poderiam ser consideradas resilientes. Outrossim, a autora sugeriu a abertura de outras agendas de pesquisa a partir de seu estudo, tal como a análise dos fatores que propiciariam resiliência em conselhos estaduais e municipais, exatamente como se propõe a presente tese.

Partindo do conceito de resiliência empregado por Almeida (2020) no estudo anteriormente citado, Bezerra, Almeida, Lavallo e Dowbor (2022), no trabalho intitulado "Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro", buscaram refletir sobre a institucionalização promovida pelo governo em questão nos primeiros dois anos de sua administração, bem como avaliar seus impactos sobre os conselhos. Os autores sustentaram que as investidas do governo Bolsonaro contra os conselhos nacionais, bem como seus impactos não poderiam

ser considerados uniformes, necessitando de uma abordagem que considerasse a racionalidade da mudança institucional sobre os subsistemas de política. Ademais, destacaram que essas ações, bem como seus efeitos dependeriam da pauta das políticas defendidas pelos atores e atrizes da sociedade civil que fariam uso dos conselhos enquanto estratégia de institucionalização e a resiliência dessas IPs.

Bezerra et al. (2022) consideraram a influência de dois fatores, quais sejam, que a pauta dos conselhos para a respectiva área da política importa, uma vez que sustentaram que a estratégia do governo em questão, no que tange à participação, não teria cunho doutrinário, mas sim político, bem como que a resiliência resultaria da combinação do desenho institucional - mais forte ou mais fraco - e da inserção da IP com maior ou menor protagonismo na respectiva comunidade de política. À vista disso, os autores concluíram que o estudo proposto lhes permitiu asseverar que os conselhos que sofreram maiores impactos em seu funcionamento seriam aqueles vinculados a áreas de políticas cujas agendas nos colegiados contrastavam significativamente com as diretrizes políticas do governo Bolsonaro. Esses conselhos, em sua maioria, demonstraram menor resiliência, considerada em suas duas principais dimensões.

Nessa linha, no tocante à metodologia empregada no estudo, Bezerra et al. (2022) inovaram criando uma tipologia que combinou a análise do desenho institucional com a introdução das IPs nas respectivas comunidades de política. Visando a análise do desenho institucional, os autores identificaram alguns aspectos que aparentariam influenciar na resiliência dos conselhos estudados:

"(...) caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos (Morais, Silva, and Frota 2021); presença ou não de designação orçamentária específica; existência ou não de equipe de apoio técnico com funcionários exclusivos lotados nos conselhos para apoiar o trabalho dos conselheiros (Avelino, Alencar e Costa, 2017) ou, em outros termos, autonomia financeira e administrativa (Almeida, 2020); especificação institucional ou definição de prerrogativas claras quanto à sua autoridade e raio de incidência sobre as políticas e da previsão de sanções em caso de descumprimento (Martelli, Almeida, Coelho, prelo; Gurza Lavalle, Guicheney, Vello 2021); caráter da presidência – eleita ou nomeada – e da paridade ou sobrerrepresentação da sociedade civil, bem como das regras que permitem o controle da pauta (Almeida, 2020)" (Bezerra, et al., 2022, p. 11).

Por outro lado, o conceito de comunidade de política seria compreendido, de acordo com Bezerra et al. (2022), como um grupo restrito e relativamente estável de participantes que interagem intensamente entre si e compartilham valores e visões semelhantes sobre os resultados desejáveis da política setorial. Na visão dos autores, a importância atribuída a um conselho por uma determinada comunidade ou por diversas comunidades dentro de um setor específico de política pública estaria relacionada tanto ao papel que o conselho desempenharia na trajetória de institucionalização da política quanto ao grau de legitimidade que essa IP possuiria em comparação com outras alternativas institucionais e extra-institucionais disponíveis para os atores da sociedade civil. Quando a sociedade civil atribui maior centralidade ao conselho, espera-se que haja uma disputa mais intensa em torno dele, o que poderia aumentar sua resiliência e garantir sua continuidade. Em contrapartida, se o conselho não fosse considerado um espaço relevante de disputa, seria mais provável que ele fosse esvaziado em um contexto politicamente adverso, reduzindo sua resiliência.

No estudo em questão (Bezerra et al., 2022), os tipos de resiliência (ou não) foram classificados em (i) vulnerável - que são os que possuem desenho institucional fraco e baixa inserção da comunidade da política -, (ii) resiliente - que são aqueles que possuem desenho institucional forte aliado a uma alta inserção na comunidade de política -, (iii) frágil inserido - que é aquele com desenho institucional considerado fraco, mas com alta inserção na comunidade de política - (iv) e formal inerte - que são aqueles com desenho institucional forte, mas com baixa inserção. Cumpre registrar que os autores apontaram para a existência de várias razões que poderiam justificar a baixa inserção de um conselho na respectiva comunidade da política, dentre as quais: "os atores principais dessa comunidade foram deslocados para fora do colegiado, esses atores optaram por investir suas energias em outras frentes que não o colegiado ou inexistente propriamente uma comunidade da respectiva política" (Bezerra et al., 2022, p. 14).

Nessa perspectiva, o CNDM restou classificado como formal inerte. Tal fato se justificaria uma vez que estaria ativo e sem alterações formais, já que possuiria um desenho institucional considerado forte, mas com parte dos atores e atrizes optando por deslocar a disputa para outras instâncias participativas. Por outro lado, não obstante terem atuado fazendo uso de publicações e moções, na primeira metade

do governo Bolsonaro, denunciando os atos atentatórios à pauta de gênero, o Conselho em questão não pode ser considerado formal resiliente, em virtude de suas limitações no que tange à incidência sobre as políticas públicas destinadas às mulheres, estando a "comunidade inserida em um ministério sob investigação por não utilizar as verbas disponíveis, especialmente em áreas antes centrais na SPM como o combate à violência" (Bezerra et al., 2022, p. 25).

Diante do exposto, o próximo capítulo será dedicado ao detalhamento da metodologia empregada no desenvolvimento desta tese. Serão abordados, entre outros tópicos, os critérios escolhidos para a análise do material. Considerando que os conselhos eleitos nesta pesquisa se tratam de IPs que não completaram todo o percurso de institucionalização, que a literatura sobre resiliência ainda é incipiente na Ciência Política, e que a investigação da resiliência de conselhos estaduais e municipais constitui uma agenda ainda pouco explorada, a análise realizada neste trabalho se propõe a combinar as literaturas discutidas neste subcapítulo.

## **Capítulo 3 - Procedimentos metodológicos**

O capítulo em tela visa delinear o percurso metodológico e teórico percorrido para investigar os fatores que, no âmbito dos CGPMs dos municípios da Zona Sul do Rio Grande do Sul — Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte —, permitiram a implementação de práticas resilientes. Inicialmente embasado na identificação de padrões de participação política dos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres, o estudo precisou ser adaptado devido à eclosão da pandemia de Covid-19, que interrompeu as atividades de muitos conselhos e demandou uma revisão metodológica com vistas à sua execução.

À vista disso, os desafios impostos pela pandemia, bem como o cenário político desafiador, marcado pela ascensão do governo Bolsonaro e seus impactos nas políticas para mulheres, foram considerados como pano de fundo para a análise da resiliência dos Conselhos diante de adversidades. A metodologia adotada, baseada em estudo de caso qualitativo, privilegiou a análise documental de fontes secundárias, como atas e documentos oficiais, aliada à entrevistas semiestruturadas realizadas com as atuais coordenadoras dos Conselhos eleitos, bem como com aquelas pessoas indicadas por estas. A abordagem da "Análise de Conteúdo" foi empregada na interpretação dos dados, visando captar nuances e significados subjacentes às práticas e discursos das participantes.

Este capítulo oferece, assim, o arcabouço metodológico com vistas à compreensão dos fatores que permitiram a execução de práticas resilientes em um contexto desafiador. À vista disso, divide-se em quatro subcapítulos: um primeiro que visa traçar o caminho percorrido até o desenho final deste estudo, um segundo e um terceiro que almejam identificar os critérios adotados para a definição do marco temporal e da seleção da amostra, respectivamente e, por último, um quarto voltado à seleção e análise dos dados utilizados na pesquisa.

### **3.1. O caminho percorrido**

O projeto original deste estudo partia das teses de que a participação política das mulheres vinha se qualificando através da iniciativa da sociedade civil, e que,



em contrapartida, a resistência interna do Estado às novas formas de participação política, como os conselhos, culminava na fragilização da participação política e decisória das mulheres. Nessa linha, almejava-se identificar e comprovar os padrões de participação política dos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres no RS, mediante a avaliação das dimensões de institucionalização, deliberação e representação.

Dentre os conselhos que se encontravam naquela ocasião em atividade no estado do RS, seriam selecionados aqueles que se localizavam em municípios com população superior a 100 mil habitantes. E dentre estes, aqueles situados em municípios com padrões relativamente parecidos do ponto de vista de sua estrutura administrativa, devido ao tamanho e à presença de relativa independência financeira e diferenciação da atividade econômica, conforme critérios também definidos pela literatura (Cunha; Almeida; Faria; Ribeiro, 2011). Por outro lado, no tocante ao recorte temporal, a pesquisa almejava analisar a efetividade naquele período do processo participativo nos conselhos estudados, razão pela qual nos ateríamos ao intervalo abrangido pelo mandato da última gestão em cada uma dessas IPs.

No entanto, devido à disseminação global da Covid-19, ocasionada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2) e oficialmente categorizada como pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020, a condução do trabalho de campo foi comprometida. Esse fato foi corroborado por uma pesquisa exploratória que constatou a interrupção das atividades de diversos conselhos durante esse período.

Ademais, diante da conjuntura política desfavorável, caracterizada por incertezas e restrições que poderiam comprometer a obtenção de dados precisos apenas por meio de documentos oficiais, tornou-se imprescindível complementar a pesquisa com entrevistas realizadas diretamente com as conselheiras. No entanto, a eclosão da pandemia de COVID-19 impôs limitações significativas à mobilidade, impossibilitando o deslocamento da pesquisadora para outras regiões do Estado do Rio Grande do Sul, conforme previsto na proposta original. À vista disso, houve a necessidade de uma ampla reformulação do projeto, com o intuito de adaptá-lo à nova realidade imposta pelo período pandêmico, especialmente, a seleção de uma nova amostra.

Por outro lado, a pandemia da Covid-19 revelou-se uma oportunidade ímpar para examinar o funcionamento dos conselhos municipais de políticas para mulheres em condições adversas, particularmente considerando o contexto de desarticulação das políticas para mulheres em âmbito nacional. Esses conselhos, inseridos no conjunto daqueles que ainda não haviam alcançado plenamente o processo de institucionalização<sup>14</sup>, eram suscetíveis a uma menor resiliência diante do ambiente político desfavorável (Almeida; Martelli e Coelho, 2021). Nesse sentido, era crucial investigar por que algumas dessas IPs conseguiram resistir à sua desinstitucionalização - enquanto outras não -, mesmo em meio a desafios significativos, compreendendo-se de maneira mais aprofundada os mecanismos que promoveram essa resiliência.

No Rio Grande do Sul, o enfrentamento à pandemia se deu através da adoção de dois modelos: o Sistema de Distanciamento Controlado, instituído através do Decreto nº 55.240, de 10 de maio de 2020, e o Sistema de Avisos, Alertas e Ações, instituído mediante o Decreto nº 55.882, de 15 de maio de 2021. Em ambos os sistemas o território do Estado restou segmentado mediante o agrupamento das trinta Regiões de Saúde e respectivos municípios que as integram, em atenção ao Quadro I do Anexo II da Resolução nº 188, de 15 de junho de 2018. À vista disso, Pelotas passou a corresponder à Região de Saúde R21, da qual faziam parte, ainda, os municípios de Amaral Ferrador, Arroio do Padre, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Cristal, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedras Altas, Pedro Osório, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Turuçu.

Por conseguinte, este estudo passou a almejar investigar como se deu a atuação dos Conselhos Gestores de Política para Mulheres, nos municípios que compuseram a Região de Agrupamento “R21” do Modelo de Distanciamento Controlado do RS, durante a instituição do estado de Emergência em Saúde Pública

---

<sup>14</sup> A avaliação do percurso completo de institucionalização corresponde à análise das Instituições Participativas que se disseminaram de forma homogênea por todo o território nacional, apresentando desenhos institucionais uniformes caracterizados por processos deliberativos e decisões com efeitos vinculantes, a exemplo dos conselhos da Saúde e Assistência Social. Estes órgãos transcenderam a fase inicial de “inovação”, avançaram para a etapa de “difusão” e alcançaram a condição de “legitimidade” e “estabilidade”. Sob tal perspectiva, essas IPs são reconhecidas como instituições robustas, desempenhando um papel codeterminante no desenvolvimento das políticas pertinentes e, presumivelmente, possuindo maior resiliência em contextos desfavoráveis (ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R., 2021).

de Importância Nacional (ESPIN) no Brasil. Para tanto, inicialmente, foi realizado o mapeamento dos conselhos que se encontravam em atividade na região selecionada, o que resultou na identificação de onze IPs em funcionamento, localizadas nos municípios de Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Chuí, Herval, Morro Redondo, Pelotas, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte e São Lourenço do Sul.

A partir do exposto, foram identificadas as respectivas coordenadoras dos Conselhos no período e uma primeira aproximação, através de ligação telefônica e/ou mensagem de Whatsapp, foi realizada. O objetivo deste contato inicial foi além da apresentação da pesquisa, a busca por sensibilizar as conselheiras quanto à imprescindibilidade da sua ajuda para a execução do estudo, mediante o fornecimento de documentos e da concessão de entrevistas.

Insta pontuar a resistência manifesta por muitas conselheiras em relação à pesquisa, motivada pelo receio de que esta pudesse expor suas atividades no conselho de forma desfavorável, pois mesmo diante da continuidade das atividades dessas IPs durante a pandemia, são perceptíveis os limites e a influência negativa que o contexto trouxe para suas atuações. À vista disso, esta pesquisadora passou a enfrentar desafios significativos para acessar os documentos necessários à realização deste estudo, evidenciando as dificuldades impostas na obtenção de informações relevantes sobre as atividades e funcionamento desses órgãos. Tal situação levou à exploração de opções alternativas, como a inserção em redes das quais esses conselhos estavam participando.

Nessa linha, ao entrar em contato com a então coordenadora do Conselho localizado no município de Canguçu, esta pesquisadora tomou conhecimento da existência de uma rede denominada "Rede Sul de Garantia de Direitos de Mulheres e Meninas". Esta Rede foi criada por iniciativa do Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres do Rio Grande do Sul - CEDM, que, após um longo período de inatividade, não apenas retomou seus trabalhos, mas também estava promovendo um mapeamento das políticas públicas destinadas às mulheres existentes nos municípios.

Após a realização de contato com as conselheiras do CEDM, Diná Lessa Bandeira e Neusa Ledesma, que outrora integraram o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas - COMDIM -, ocorreu o convite para participar do

“Encontros Regionais: CEDM na Estrada pela Construção e Fortalecimento de Políticas Públicas para Mulheres do RS”, cuja realização foi no dia 11 de agosto de 2023, no município de Capão do Leão. A ocasião possibilitou o encontro presencial com grande parte das coordenadoras que já haviam sido contatadas anteriormente, bem como a realização de uma breve fala de apresentação da pesquisa em epígrafe. A inserção na referida Rede oportunizou, ainda, a participação da 3ª Reunião do Pleno do CEDM, ocorrida de forma remota no dia 10 de agosto de 2023, bem como da 4ª Reunião da Rede de Pesquisadoras, Núcleos e Universidades, realizada, também de maneira remota, no dia 14 de agosto daquele ano.

Apesar dos esforços empreendidos, que culminaram tanto no recebimento de parte da documentação solicitada ao Conselho de São José do Norte quanto no estreitamento das relações com os Conselhos de Pelotas e Capão do Leão, esta pesquisadora continuou enfrentando uma significativa resistência em relação ao fornecimento dos materiais necessários ao estudo. Logo, com receio de não conseguir avançar na pesquisa de campo, tendo em vista o grande número de conselhos selecionados para compor a amostra, tornou-se necessária uma nova reformulação do projeto, culminando no desenho atual.

### **3.2. O recorte temporal**

Não obstante os desafios previamente mencionados, este estudo fundamentou-se na percepção de que o período pandêmico revelou uma significativa oportunidade para a análise do comportamento resiliente demonstrado por algumas IPs, em especial os CGPMs. Conforme restou demonstrado no capítulo anterior deste trabalho, a pandemia atingiu de maneira desigual as mulheres, aprofundando ainda mais as diferenças de gênero existentes em nossa sociedade.

Por outro lado, a pandemia de Covid-19 também evidenciou a importância da igualdade para as políticas de saúde, conforme reconhecido por instituições como a Organização Mundial da Saúde (OMS) (Querino, Brandão e Silveira, 2021). No entanto, no Brasil, o governo Bolsonaro adotou uma postura contrária à promoção da igualdade de gênero, o que contribuiu para amplificar as desigualdades existentes.

Nesse sentido, cumpre evidenciar que o contexto político nacional desfavorável, que teve início com o impeachment de Dilma Rousseff e o ápice com a chegada de Jair Messias Bolsonaro ao poder, representou um risco às próprias IPs, que viram sua existência ameaçada, mas também um retrocesso no que tange às políticas de gênero. Ademais, a condução do governo de extrema direita durante a pandemia de Covid-19 agravou a situação sanitária no país, levando à morte mais de 700.000<sup>15</sup> (setecentos mil) brasileiros(as), até o ano de 2023, bem como aprofundando ainda mais as desigualdades de gênero já presentes na nossa sociedade.

Frente à gravidade da situação, no dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou a então epidemia do novo Coronavírus como pandemia e reconheceu que o surto constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)<sup>16</sup>. Conforme disposto no Regulamento Sanitário Internacional (RSI), um ESPII é "um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido à disseminação internacional de doenças; e potencialmente requer uma resposta internacional coordenada e imediata" (OMS, 2005, p. 7).

Por conseguinte, no Brasil, a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em virtude do novo Coronavírus, foi declarada pelo Ministério da Saúde, em 03 de fevereiro de 2020, através da Portaria n.º 188<sup>17</sup>. No âmbito estadual, por sua vez, o Rio Grande do Sul, através do Decreto n.º 55.128<sup>18</sup>, de 19 de março do referido ano, reconheceu o estado de calamidade pública em todo seu território face à doença em questão.

A ESPII relativa à Covid-19 perdurou até o dia 05 de maio de 2023, quando a Organização Mundial da Saúde declarou seu fim. Tal ato não significou o termo final da doença em questão, mas sim, que países deveriam passar a tratar o vírus em

---

<sup>15</sup> Disponível em [https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html). Acesso em 29 de julho de 2024.

<sup>16</sup> Disponível em <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em 29 de julho de 2024.

<sup>17</sup> Disponível em [https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt0188\\_04\\_02\\_2020.html](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2020/prt0188_04_02_2020.html). Acesso em 29 de julho de 2024.

<sup>18</sup> Disponível em <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202003/19125910-decreto-55-128-20.pdf>. Acesso em 29 de julho de 2024.

tela em consonância com outras doenças infecciosas, conforme destacou o então diretor-geral da OMS, Tedros Adhanom<sup>19</sup>.

No âmbito nacional, no entanto, o Ministério da Saúde já havia decretado o fim da pandemia mais de um ano antes da decisão da OMS. Através da Portaria GM/MS nº 913<sup>20</sup>, o Ministério em questão decretou o encerramento da ESPIN no dia 22 de abril de 2022, em todo o país, não obstante os altos índices de contaminação e óbitos, que colocaram o Brasil entre os países mais afetados pela doença. Por outro lado, o Rio Grande do Sul optou por acompanhar o entendimento da Organização Mundial da Saúde e revogou os decretos editados durante a pandemia da Covid-19 apenas no dia 30 de junho de 2023, através da edição do Decreto nº 57.087<sup>21</sup>.

Diante do exposto e considerando que o governo Bolsonaro perdurou de janeiro de 2019 a dezembro de 2022, o recorte temporal escolhido para este estudo foi aquele relativo ao período em que vigorou a Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN), decretada pelo Ministério da Saúde no Brasil, qual seja, de 03 de fevereiro de 2020 a 22 de abril de 2022. Tal janela de tempo favorece a identificação dos fatores que contribuíram para a resiliência dos conselhos eleitos e para a manutenção de suas atividades em um período de adversidade política e sanitária, conforme havíamos nos proposto nesta pesquisa.

### **3.3. A seleção da amostra**

Em 2021, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) realizou um diagnóstico sobre a situação dos conselhos municipais no Rio Grande do Sul, coletando dados e informações sobre diversos conselhos, incluindo os de Assistência Social, Direitos das Crianças e Adolescentes, Educação, Igualdade Racial, Meio Ambiente, Políticas das Mulheres, Saneamento Básico, Saúde e Tutelar. Este diagnóstico serviu de base

---

<sup>19</sup> Disponível em <https://www.unasus.gov.br/noticia/oms-declara-fim-da-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-referente-a-covid-19#:~:text=Bras%C3%ADlia%2C%205%20de%20maio%20de,%20referente%20%C3%A0%20COVID%2D19>. Acesso em 29 de julho de 2024.

<sup>20</sup> Disponível em [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2022/prt0913\\_22\\_04\\_2022.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2022/prt0913_22_04_2022.html). Acesso em 29 de julho de 2024.

<sup>21</sup> Disponível em <https://saude.rs.gov.br/estado-revoga-decretos-da-pandemia-de-covid-19>. Acesso em 29 de julho de 2024.

para a primeira edição da Pesquisa sobre Gestão Municipal promovida pelo TCE. A análise dos dados revelou que apenas 94 dos 487 municípios do Rio Grande do Sul possuem conselhos municipais de políticas para as mulheres, representando 19,30% do total.

Nesta perspectiva, e considerando a segmentação do território estadual em trinta Regiões de Saúde, durante o período de enfrentamento à pandemia, conforme detalhado no subitem "3.1" deste Capítulo, a pesquisa continuou a se concentrar na análise de municípios pertencentes à Região de Saúde R21. Foram selecionados quatro municípios para estudo: Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte. É importante esclarecer que a escolha desses municípios, representando tanto o porte médio (Pelotas e Rio Grande<sup>22</sup>) quanto o pequeno porte (Capão do Leão e São José do Norte), baseia-se em diversos critérios metodológicos.

Inicialmente, Pelotas é reconhecida como um centro de excelência em políticas públicas para mulheres no contexto do RS, o que sugere a presença de práticas inovadoras e relevantes para a investigação. Nessa linha, insta destacar que o município em evidência possui, entre outros, uma Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, um Centro de Referência, uma casa de acolhida às mulheres vítimas de violência, denominada "Casa Luciety", uma Coordenadoria da Mulher, além do primeiro Plano de Políticas Públicas para Mulheres (Tavares, 2017).

Por outro lado, cabe apontar que Pelotas e Rio Grande são cidades polos da região sul do Rio Grande do Sul, possuindo índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM) e taxa de escolarização semelhantes, segundo dados do IBGE<sup>23</sup>. Enquanto Pelotas possui IDHM de 0,739 e taxa de alfabetização de 96,9%, Rio Grande possui 0,744 e 97,7%, respectivamente. Destacando-se como os principais centros urbanos da Região Sul do estado, Pelotas e Rio Grande exercem significativa influência política e social na área, o que poderia impactar nas estratégias adotadas pelos CGPMs.

---

<sup>22</sup> Enquanto Pelotas possui 325.685 habitantes, o município de Rio Grande possui 191.900 habitantes. Os dados podem ser acessados através dos links <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama> e <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/rio-grande/panorama>.

<sup>23</sup> Os dados podem ser acessados através dos links <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/pelotas.html> e <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/rio-grande.html>. Acesso em 1 de ago. de 2024.

No tocante à escolha dos municípios de Capão do Leão e São José do Norte, cumpre registrar que também é justificada, *a priori*, pela similaridade de indicadores socioeconômicos, facilitando a análise das práticas adotadas pelos respectivos CGPMs. Nessa linha, cumpre apontar que enquanto a população residente em Capão do Leão é de 26.487 pessoas, o IDHM é de 0,637 e a taxa de alfabetização é de 95,3%, os dados relativos à São José do Norte são de 25.443 pessoas, 0,623 e 96,6%, respectivamente, segundo o IBGE<sup>24</sup>.

Ademais, a proximidade geográfica e as relações fronteiriças entre os municípios selecionados podem influenciar a interação e troca de experiências entre os conselhos, contribuindo para uma compreensão mais abrangente do fenômeno estudado. À vista disso, cumpre evidenciar que, enquanto a distância de Pelotas a Capão do Leão é de 19,4 km, entre Rio Grande e São José do Norte, é de apenas 8,3 km, evidenciando que os citados municípios de pequeno porte são satélites daqueles de médio porte.

### **3.4. A coleta e a análise dos dados**

Conforme já exposto, a pesquisa proposta almeja compreender os fatores que possibilitaram aos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres selecionados manter sua relevância e funcionalidade, mesmo sob pressões adversas, garantindo a continuidade de sua atuação. O objetivo principal, portanto, é compreender como essas IPs enfrentaram os desafios e adversidades impostos pelo cenário político e de saúde pública, identificando os fatores que contribuíram para sua resiliência.

Para atingir esse objetivo, foi conduzido um estudo descritivo-analítico com abordagem qualitativa, utilizando-se de técnica de análise de conteúdo. A escolha dessa metodologia justifica-se pela sua capacidade de fornecer uma compreensão profunda e contextualizada do fenômeno investigado, permitindo uma análise detalhada dos fatores, verificados no âmbito dos CGPMs, que permitiram a execução de práticas resilientes em resposta às condições sanitárias e políticas adversas.

---

<sup>24</sup> Os dados podem ser acessados através dos links <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/capao-do-leao.html> e <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/sao-jose-do-norte.html>. Acesso em 1 de ago. de 2024.



Nesse escopo, no que se refere à coleta de dados, é importante ressaltar que foi realizada uma análise de documentos oficiais, como os instrumentos legais que estabeleceram os CGPMs selecionados nesta pesquisa, visando compreender seu arcabouço normativo e suas diretrizes institucionais. Da mesma forma, foram examinados documentos eletrônicos, como vídeos disponíveis no YouTube, redes sociais e páginas na web relacionadas aos conselhos, a fim de complementar e enriquecer a compreensão das práticas e experiências desses órgãos participativos.

Outrossim, foi realizada uma análise documental de fontes secundárias, incluindo atas, deliberações, resoluções e moções originárias de reuniões, conferências e audiências públicas associadas aos CGPMs em estudo. Essa metodologia possibilitou uma investigação minuciosa, resultando em uma representação abrangente dessas IPs. Essa representação não só permite a abordagem dos níveis de institucionalização, representação e participação, mas também das dinâmicas e decisões presentes nesses espaços, o que pode fornecer insights cruciais para identificar os fatores que influenciaram a resiliência desses conselhos diante de contextos ainda mais desafiadores.

Especificamente em relação às atas, destaca-se sua relevância como fontes de dados para a pesquisa. A literatura especializada tem reconhecido que esses documentos são fundamentais para a análise do processo de argumentação dentro dos conselhos, fornecendo insights sobre conflitos, acordos e propostas discutidas durante as reuniões (Avritzer, 2010; Cunha, 2009; Silva, 2018). Dessa forma, as atas se tornam uma ferramenta essencial para compreender a dinâmica interna e o funcionamento dos CGPMs selecionados, contribuindo para uma análise mais abrangente e aprofundada das práticas participativas e deliberativas desses espaços.

Nesse diapasão, insta registrar que conforme relatado no subitem "3.1" acima, foi feito contato telefônico ou por Whatsapp com as coordenadoras atuais dos conselhos selecionados com o objetivo de apresentar a pesquisa e sensibilizá-las quanto à importância da participação dessas IPs. Ao contínuo, restou encaminhado um e-mail com uma explicação mais detalhada a respeito deste estudo, bem como a listagem da documentação necessária ao desenvolvimento do trabalho, em especial as atas.

Em resposta, o COMDIM do Capão do Leão encaminhou o Ofício nº 044/2023, manifestando o que segue:

O Conselho dos Direitos da Mulher de Capão do Leão por unanimidade embora entenda a importância e a necessidade de materiais para seu trabalho de pesquisa no Doutorado, entende importante vir uma carta de apresentação da Senhora pela UFPEL, através de sua orientadora para que os COMDIMs, bem como um Ofício pela senhora para que possam registrar em Ata tais pedidos e anexar às pastas de arquivo dos mesmos. Ainda, que quando for requerido tais pedidos que possa ser apresentado o projeto do trabalho que está começando a ser trabalhado para que todos(as) entendam, compreendam melhor o porquê dos pedidos realizados no e-mail.

Por fim, por ora, todas(os) Conselheiros concordaram em fornecer um Relatório a senhora quanto a alguns pontos que a senhora necessita, mas não as Atas, pois se é entendido que não é devido expor os dados das vítimas que são atendidas/ auxiliadas pelo COMDIM Capão do Leão.

Em virtude disso e ciente da importância que tais documentos teriam para o desenvolvimento deste estudo, em especial as atas, esta pesquisadora providenciou os documentos exigidos e encaminhou-os através de um ofício, conforme solicitado. Todavia, foi surpreendida com a informação de que as conselheiras do COMDIM em questão já haviam decidido, por unanimidade, não conceder acesso às atas, mesmo após esta pesquisadora sugerir que os nomes de vítimas que eventualmente constassem nas atas fossem ocultados, como prevê a Lei de Acesso à Informação<sup>25</sup>.

Cumprir registrar que os eventuais obstáculos enfrentados por esta pesquisadora no curso do trabalho não foram apenas quanto ao acesso à documentação necessária. Somando-se à metodologia empregada, planejou-se também fazer uso da técnica da "observação participante", através da presença em algumas reuniões dos conselhos selecionados e em momentos emblemáticos envolvendo suas atividades. Todavia, por motivos alheios à vontade desta pesquisadora, só teria sido possível a aplicação de tal técnica com o COMDIM de Pelotas, razão pela qual foi descartada a ideia inicial de sua utilização.

---

<sup>25</sup> Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 2 de ago. de 2024.

Não obstante as inúmeras solicitações encaminhadas ao COMDIM do Capão do Leão, não foi facultado à esta pesquisadora participar de suas reuniões. Necessário se faz registrar que em entrevista concedida pela ex-coordenadora e atual vice-coordenadora, Clarice Duarte, foram apresentadas as seguintes elucidações:

Como é que eu posso te dizer assim...o nosso Conselho ele é um conselho que tipo, ele é mais conservador em algumas coisas. Não digo fechado, mas é que a Rejane não deve ter te dito que foi bem delicada essa situação dos documentos. (Entrevista 1 - COMDIM Capão do Leão).

Quanto ao COMDIM de São José do Norte, cumpre destacar que a participação desta pesquisadora na reunião ordinária que ocorreria no mês de maio já estava agendada. Todavia, justamente no dia da reunião, no contexto da enchente que assolou o Rio Grande do Sul, começaram a ser registrados alagamentos em áreas de São José do Norte, ocasionados pela elevação do nível da Lagoa dos Patos. Diante desse cenário, a travessia de balsa entre Rio Grande e o município em questão foi suspensa por tempo indeterminado, assim como as reuniões do COMDIM.

A incerteza quanto à viabilidade de coleta dos dados, ocasionada pelo desastre climático acima relatado, culminou na necessidade de prorrogação do prazo fixado para a entrega desta tese. Nesse contexto, apenas no dia 15 de julho do corrente esta pesquisadora conseguiu retomar contato com a ex-coordenadora do Conselho em questão, Richelle da Matta. Nessa ocasião, foi informada de que as reuniões do COMDIM continuavam suspensas, mas restou convidada a participar do evento de instalação da Carreta Sesc Saúde Preventiva, que chegou ao município, por iniciativa do Conselho, visando, prioritariamente, o reforço nos atendimentos voltados à saúde da mulher.

Durante o evento, esta pesquisadora teve a oportunidade de entrevistar não apenas a ex e a atual coordenadora do COMDIM, Richelle da Matta e Helen de Cássia Campos Pontes Coelho, respectivamente, como também a atual Prefeita, Fabiany Zogbi Roig. Ademais, foi oportunizado a esta pesquisadora conhecer o Programa Capacita Mulher, que não obstante estar sob a coordenação da Secretaria

de Assistência Social, é financiado, majoritariamente, com verba advinda do COMDIM. O objeto é a capacitação de mulheres com vistas ao desenvolvimento da autossuficiência financeira e emocional. Na ocasião, foi possível conhecer o espaço, bem como dialogar com as instrutoras e alunas presentes.

No que tange ao COMDIM de Rio Grande, necessário elucidar que após o final da gestão de 2022/2024<sup>26</sup> não foram nomeadas e nem reconduzidas as conselheiras que deveriam integrar o Conselho no período de 2024/2026. Tal fato é creditado à nova gestão que assumiu a Prefeitura Municipal, na visão da presidenta do COMDIM, Danelisa Amaral. Em entrevista concedida a esta pesquisadora, a conselheira em questão registrou o que segue:

(...) a política de mulheres foi desmontada aqui no município, né? Por mais que a gente tenha hoje o CRAM, ela hoje tá desestabilizada, né?! Porque tiraram a Coordenadoria. Hoje só está no papel, porque não existe. E eles também nunca mais colocaram...substituíram as conselheiras que saíram. Eles não nomearam novas para as Secretarias que se juntaram. E qual é o nosso medo hoje? O nosso medo hoje é que o Conselho se desmobilize totalmente, que se perca. Então, na última reunião que a gente teve enquanto conselheiras, o que a gente optou? Optou por esse momento a gente se manter unidas em algumas atividades, mantendo reuniões, e não mexer agora nesse momento que é um momento político, né? E aqui essa questão vai ser bem acirrada, assim, porque hoje...te jogando de franqueza real...hoje o Conselho...hoje, não! Durante esses quatro anos o Conselho teve a cara da outra gestão, né?! Porque o Comdim aqui em Rio Grande, ele tem a cara dos movimentos da esquerda. E a gente hoje tem uma Prefeitura que não é da esquerda, é da direita. E não enxerga...e ele não pensa nesse viés que não é uma questão partidária, mas sim uma questão que está na Constituição e que é de direito, né? E aí as gurias pediram para eu permanecer, por esse tempo, levando adiante do jeito que dá. (Entrevista 6 - COMDIM Rio Grande).

Não obstante a intenção de manter o Conselho mobilizado, mesmo frente à ausência da formalização que lhes reconheça como representantes dessa IP, as conselheiras não estão conseguindo êxito em manter reuniões com regularidade. Tal fato impediu que esta pesquisadora pudesse acompanhar os encontros dessa IP,

---

<sup>26</sup> Conforme Decreto nº 18.886 de 07 de março de 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/r/rio-grande/decreto/2022/1889/18886/decreto-n-18886-2022-nomei-a-e-reconduz-os-membros-no-conselho-municipal-dos-direitos-da-mulher?q=Decreto+nº+18.886+de+07+de+março+de+2022>. Acesso em 2 de ago. de 2024.

bem como culminou em dificuldades no estabelecimento de contato com a então coordenadora, seja para entrevistá-la ou para acessar a documentação solicitada. A referida conselheira elucidou a razão da demora em estabelecer contato asseverando que "eu não me sinto confortável em alguns momentos porque eu estou num lugar que não é meu. Eu estou aqui na frente para não deixar a coisa morrer".

Por fim, foram conduzidas onze entrevistas utilizando um roteiro semiestruturado<sup>27</sup>, dividido em três eixos, com o intuito de investigar questões que contribuíram para alcançar os objetivos geral e específicos da pesquisa. O primeiro eixo contou com pontos que visaram situar a entrevistada na luta pelos direitos das mulheres e traçar o percurso que culminou em sua indicação ao respectivo conselho. Ademais, com estes tópicos iniciais, buscou-se preencher as lacunas quanto ao grau de institucionalização dos Conselhos, as quais não puderam ser totalmente elucidadas a partir da documentação.

No segundo eixo, os tópicos foram direcionados a identificar se e como o contexto de pandemia e de desarticulação nacional das políticas para mulheres impactou na atuação dos Conselhos. Nesta etapa, buscou-se entender, ainda, com maior profundidade os papéis desempenhados pelos governos estadual e municipais. Por fim, o terceiro eixo restou orientado à identificação de eventuais práticas de resiliência adotadas pelos Conselhos durante esse período de adversidades políticas e sanitárias.

Inicialmente, as entrevistas foram conduzidas com as coordenadoras atuais dos conselhos selecionados para o trabalho e, a partir das indicações destas, foram entrevistadas outras pessoas cuja participação foi considerada fundamental para a condução do estudo. À vista disso, no âmbito do COMDIM do Capão de Leão, foram entrevistadas a atual coordenadora, Rejane Vieira (gestão 2022/2024) - Entrevista 2, e a ex-coordenadora, Clarice Aguiar Duarte (gestão 2019/2021) - Entrevista 1, que representam a Brigada Militar e o Sindicato dos Municipários junto ao Conselho, respectivamente.

Na seara do COMDIM de Pelotas, foram entrevistadas a atual coordenadora (gestão 2023/2025), Regina Barros Goulart Nogueira - Entrevista 5 - e a

---

<sup>27</sup> O roteiro em questão integra este trabalho na forma de Apêndice.

ex-coordenadora Melina Félix (gestão 2021/2023) - Entrevista 4. Enquanto Regina representa a Comunidade Beneficente Tradicional de Terreiro Caboclo Rompe Mato Ilê Axé Xangô e Oxalá – FONSANPOTMA no COMDIM, a ex-coordenadora representava o Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas - GAMP. Além disso, foi conduzida uma entrevista com a ex-conselheira Diná Lessa Bandeira - Entrevista 3, a qual possui um longo histórico de atuação junto ao Conselho de Pelotas e que, durante o período estudado, estava presidindo o GAMP, cuja representação na IP era feita pela então coordenadora Melina Félix.

Já no âmbito do COMDIM de Rio Grande, foram conduzidas entrevistas com a atual presidenta Danelisa Amaral (gestão 2022/2024) - Entrevista 6 - com a ex-presidenta Magnólia Vicente de Carvalho (gestão 2020/2022) - Entrevista 7, que representaram a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social (SMCAS) e o Instituto Federal de Rio Grande (IFRS) junto ao Conselho, respectivamente. Além disso, foi entrevistada a conselheira Maria de Lourdes Lose - Entrevista 8, que representou a Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres (CPPM) na gestão de 2020/2022 e a Marcha Mundial das Mulheres durante a gestão 2022/2024, além de ter participado da fundação do Conselho.

Por fim, no âmbito do COMDIM de São José do Norte, foram conduzidas três entrevistas, quais sejam, com a Prefeita Fabiany Zogbi Rooig<sup>28</sup> - Entrevista 9 - e com a atual e a ex-coordenadora do Conselho, Helen de Cássia Campos Pontes Coelho (gestão 2023/2025) - Entrevista 10 - e Richelle da Matta (gestão 2020/2021 e 2021/2023) - Entrevista 11, respectivamente. Cumpre registrar que enquanto Helen integra o COMDIM, desde a sua criação, representando a Polícia Civil, Richelle representou o Gabinete da Prefeita.

Enquanto técnica, é relevante mencionar o emprego da "Análise de Conteúdo" na avaliação dos dados coletados. Esta técnica, conforme definida por Bardin (1977), compreende um conjunto de procedimentos sistemáticos e objetivos destinados a descrever o conteúdo das mensagens, a fim de obter indicadores que possibilitem inferências sobre as condições de produção e recepção dessas mensagens. De acordo com Franco (2012), o ponto de partida dessa análise é a

---

<sup>28</sup> Fabiany Zogbi Rooig pertence ao Partido Social Liberal - PSL - e está no exercício de seu segundo mandato (2016-2020 e 2020-2024).

mensagem, que pode ser verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou provocada, e que necessariamente carrega significado e sentido.

Ademais, é relevante destacar que, na elaboração deste trabalho, optou-se, inicialmente, por combinar uma análise dos fatos históricos relacionados aos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres no Brasil com a investigação sobre o processo de desarticulação das políticas públicas destinadas a essa população, além dos impactos da pandemia de Covid-19. Essa abordagem resultou na estruturação do primeiro capítulo. O segundo capítulo, por outro lado, teve como foco a revisão de cada uma das fases da literatura voltada aos conselhos gestores, em especial àquela que vem se dedicando à análise dessas IPs frente à virada conservadora evidenciada no contexto político nacional. Cumpre ressaltar que foi essa literatura que serviu como principal base para a análise dos dados obtidos no estudo em tela.

Nesse sentido, necessário se faz considerar que a literatura que vem sendo produzida a partir do giro político conservador no Brasil, em especial aquela ancorada no conceito de resiliência institucional, ainda é incipiente e que a proposta do estudo em questão é justamente contribuir com o avanço das análises na esfera municipal, bem como abrangendo conselhos que não trilharam todo o percurso da institucionalização. À vista disso, foi promovida a desagregação das variáveis de análise utilizadas pelos autores abordados no capítulo anterior, em especial no subitem "2.3", a fim de que fossem avaliadas à luz dos dados coletados em campo, resultando nas variáveis de análise adotadas no presente estudo.

Assim, os dados coletados a respeito dos Conselhos eleitos foram classificados e avaliados sob cinco pontos de vista: (1) a fundação dos conselhos selecionados; (2) o contexto estrutural de políticas públicas para mulheres existente em cada um dos municípios; (3) a sua arquitetura institucional; (4) a qualidade do associativismo presente no interior dos CGPMs e o papel desempenhado pela sociedade civil; bem como (5) a atuação dos conselhos durante o período estudado. As variáveis em questão serão apresentadas separadamente em cada um dos subtítulos que comporão os próximos capítulos desta tese.

Visando atingir o objetivo deste estudo foi necessário realizar uma fotografia de cada Conselho, entendendo o contexto de sua criação, sua arquitetura institucional, bem como a estrutura de políticas públicas destinadas às mulheres

existente em cada município, cujos tópicos serão objetivo do próximo capítulo desta tese. A partir disso, foram delineados os contornos da análise quanto à qualidade do associativismo e o papel desempenhado pela sociedade civil, bem como quanto à atuação dos CGPMs no período em estudo. Esses tópicos, por sua vez, compuseram o quinto e último capítulo deste trabalho.



## **Capítulo 4 - CGPMs de Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte: uma fotografia**

A análise da arquitetura institucional dos CGPMs se revela fundamental para compreender a eficácia e a resiliência dessas instituições no contexto das políticas públicas. Estudos como o de Almeida (2020) destacam a importância de investigar aspectos estruturais e organizacionais que moldam a relação dos movimentos sociais com os subsistemas políticos. A institucionalização da participação, que abrange desde a definição de funções e competências até as regras de escolha da presidência e a pluralidade na composição dos conselhos, é um elemento central que pode determinar a capacidade dessas instâncias em exercer influência nas políticas públicas. Além disso, o setor de política pública em que o conselho opera, incluindo fatores como orçamento e estrutura burocrática, desempenha um papel crucial na definição do seu potencial de atuação.

A relevância do desenho institucional se estende também à análise da resiliência e da desinstitucionalização dos conselhos, especialmente em contextos de pressão política, como observado durante o governo Bolsonaro. A literatura evidencia que a força institucional dos conselhos, marcada por características como o caráter deliberativo ou consultivo, a existência de recursos orçamentários específicos, e a presença de uma equipe técnica de apoio, pode influenciar diretamente sua capacidade de sobrevivência e eficácia (Bezerra, et al., 2022).

Nesse diapasão, Luchman (2007) contribui com essa discussão ao enfatizar a necessidade de analisar o grau de institucionalização dos conselhos em diferentes contextos municipais, destacando as possíveis variações entre cidades de médio e pequeno porte. Essa análise detalhada é essencial para compreender as dinâmicas institucionais e as potencialidades dos conselhos em diferentes cenários políticos e administrativos.

Conforme já exposto, o objetivo do estudo em tela é investigar quais foram os fatores, verificados no âmbito dos Conselhos de Políticas Públicas para Mulheres dos municípios, situados na Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul, de Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte, que permitiram a execução de práticas resilientes, em um contexto de desarticulação das políticas públicas para

mulheres em âmbito nacional, durante a pandemia de Covid-19. À vista disso, busca-se compreender como esses Conselhos enfrentaram os desafios e adversidades impostos pelo cenário político e de saúde pública, identificando os fatores que contribuíram para sua resiliência.

Diante do exposto, tornou-se fundamental realizar uma análise detalhada de cada Conselho, compreendendo o contexto de sua criação, a estruturação das políticas públicas voltadas às mulheres nos municípios em que estão inseridos, o grau de institucionalização e a caracterização da representação em seu interior. Essas variáveis, que constituem o foco do presente Capítulo, serão examinadas, de forma detalhada e individualizada, a seguir.

#### **4.1. A fundação dos CGPMs**

A primeira edição da Pesquisa sobre Gestão Municipal, promovida pelo Tribunal de Contas do Estado (2021), apontou que somente 94 dos 487 municípios do Rio Grande do Sul dispõem de conselhos municipais de políticas voltadas para as mulheres, o que corresponde a 19,30% do total. Por outro lado, dos municípios com conselhos nessa área, mais de 92% o instituíram após 2001, sendo que 58% deles foram criados entre 2011 e 2021. O referido Tribunal deduziu que o cenário analisado foi fortemente influenciado pela implementação da Lei Maria da Penha, de 2006, e pela formalização do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres nas últimas décadas, indo ao encontro das conclusões que já vinham sendo feitas pela literatura especializada, conforme exposto no capítulo 1 deste estudo.

Os marcos nacionais relativos à institucionalização de instâncias e à normatização de políticas para mulheres, amplamente debatidos no Capítulo 1 desta tese, tiveram impactos desiguais na criação de IPs, especializadas neste domínio, ao longo do território nacional. De acordo com dados do IBGE (2013), os CGPMs estão presentes em apenas 18% dos municípios, tendo maior concentração em municípios com IDHM mais altos (Almeida, Belançon e Chaves, 2019).

A literatura especializada aponta que a disseminação de inovações democráticas no Brasil, um país com dimensões continentais e marcado por profundas desigualdades sociais, enfrenta desafios consideráveis. A combinação

dessas características dificulta a implementação de políticas públicas que visam democratizar as decisões e reduzir as desigualdades históricas. Além disso, estudos sobre a descentralização nas décadas de 1990 revelam que os pequenos municípios brasileiros, que constituem a maior parte das jurisdições, enfrentam obstáculos ainda maiores na adoção de inovações institucionais devido à limitação de recursos disponíveis (Almeida, Martelli, Lüchmann, Coelho e Bernardi, 2021).

Nessa linha, Almeida, Belançon e Chaves (2019) apontam que os CGPMs não contaram com o mesmo tipo de indução federal que outros, como, por exemplo, os conselhos de saúde e assistência social, e que, por isso, estariam mais concentrados em grandes centros urbanos, onde é mais provável a existência de movimentos sociais. As autoras observaram que, a partir dos picos de criação de CGPMs ocorridos em 2009 e 2011, a menor presença desses conselhos em comparação aos Organismos de Políticas para Mulheres (OPMs), especialmente em municípios com menor IDHM, poderia indicar que a expansão dos CGPMs durante esse período estava associada à existência de incentivos adicionais. Sob a ótica das autoras, "a criação dos conselhos também dependeu da presença de uma mobilização de organizações voltadas aos direitos das mulheres nas realidades locais" (2019, p. 190).

No contexto dos CGPMs analisados nesta pesquisa, é importante destacar que a criação de três dos quatro Conselhos, especificamente os de Capão do Leão, Pelotas e Rio Grande, resultou da iniciativa de movimentos locais de mulheres, que pressionaram o poder público para que a fundação ocorresse. Em contrapartida, conforme apontam os dados coletados, a formação do CGPM de São José do Norte teve como ponto de partida a atuação do Poder Executivo municipal. À vista disso, vale registrar que, segundo Falleti e Riofrancos (2018, p. 88), "as instituições participativas decorrentes da mobilização social são mais propensas a se tornarem instituições fortes do que as que são impostas de cima, ou implementadas pela difusão de melhores práticas".

É relevante destacar que, no contexto brasileiro, em algumas áreas de políticas públicas, a criação das IPs não ocorre apenas como resultado de reformas amplas ou de mudanças procedimentais nas políticas existentes, conforme discutido por Mayka (2019). Em setores como juventude, mulheres, LGBTTs e igualdade racial, a criação das IPs coincide com a própria estruturação dessas áreas de

política pública. Isso torna os conselhos alvos de grande interesse por parte dos movimentos organizados, que veem nessas instâncias oportunidades para a construção e consolidação de políticas. Assim, as tentativas de extinguir ou reduzir a presença dos conselhos no sistema político brasileiro não impactam apenas a forma de operação das políticas públicas, mas também afetam a consolidação das estruturas institucionais emergentes em diversas áreas (Almeida et al., 2021).

Conforme observado por Schulz, Rodrigues e Mendes (2013), a fundação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas (COMDIM) em 9 de julho de 1992, instituído pela Lei Municipal nº 3.552 - e reestruturado através da Lei Municipal n.º 6.078/14 -, foi fruto da mobilização de mulheres organizadas na cidade, especialmente aquelas vinculadas ao Movimento Contra a Violência à Mulher, que contava com a participação de mulheres da Igreja Católica, do Partido dos Trabalhadores (PT), de sindicatos de professores e de mulheres autônomas. Esse movimento ganhou ainda mais força devido à série de assassinatos de mulheres ocorridos entre maio de 1989 e abril de 1990, conforme destacado por Santos (2007), o que gerou intensa mobilização na comunidade pelotense.

Nesse aspecto, merece consideração as elucidações apresentadas pela atual coordenadora, Regina Nogueira. A conselheira, que esteve envolvida desde o início no movimento que resultou na fundação do COMDIM em Pelotas, destacou a importância de formalizar o movimento social existente à época para garantir um espaço efetivo de diálogo. Segundo suas palavras, embora o grupo já estivesse ativo como movimento social, havia a necessidade de institucionalizar esse espaço para estabelecer uma comunicação mais concreta e estruturada com as autoridades locais e outros setores da sociedade.

Por outro lado, à época da criação da IP, estava à frente do Executivo o prefeito José Anselmo Rodrigues, do Partido Democrático Trabalhista - PDT. Com relação ao contexto político quando da criação do COMDIM, Regina Nogueira destacou:

Esse governo Irajá, Anselmo...totalmente contrário. Uma Câmara de Vereadores totalmente contrária. Acho que uma sociedade muito assustada com aquele movimento de mulheres e também com essas mulheres...  
(...)

E aí, a gente vai para dentro desses governos que eu te coloquei... aí a gente começa a constituir, aprender a fazer uma coisa que a gente não sabia. Eu falo muito por mim, tá? A gente tinha, assim, uma idealização do partido de esquerda. A gente acreditava que tudo ia poder, e aí tinha uma puta relação de poderes dentro do poder. Eu me lembro de ir de secretaria em secretaria, uma política transversal...de ter que ir de secretaria em secretaria. Então a gente tinha que iniciar do zero a fazer política. Política partidária. Porque política a gente fazia, mas a política partidária era algo muito difícil. A gestão governamental era algo que a gente não conhecia também. (Entrevista 5 - COMDIM Pelotas).

Na fundação do Conselho de Capão do Leão, por outro lado, a atual coordenadora, Rejane Vieira, desempenhou um papel primordial. Em entrevista concedida a esta pesquisadora, Rejane relatou que, não obstante os primeiros movimentos terem ocorrido em meados de 2011, a concretização da criação do COMDIM se deu apenas em 2014, através da Lei Municipal nº 1.684. Insta registrar que a fundação ocorreu durante o governo de Cláudio Luis Vitória, do Partido Democrático Trabalhista - PDT. Entre os obstáculos relatados pela conselheira, estava a dificuldade em encontrar instituições da sociedade civil que quisessem integrar a IP. Cumpre apontar que a importância da sociedade civil na composição do Conselho foi destacado pela entrevistada:

(...) a gente sempre pensou assim: pelo que a gente tinha visto de conselho, tinha que ser paritário. Então tinha que ser a metade governamental e a outra metade da sociedade civil para ninguém querer... daqui a pouco entra um prefeito e ele vai conseguir manipular o Conselho, né? Então, tendo a metade sociedade civil, fica uma coisa bem organizada, bem paritário. (Entrevista 2 - COMDIM Capão do Leão).

No tocante ao Conselho de Rio Grande, necessário destacar que sua criação, através da Lei Municipal nº 5.992, de 16 de agosto de 2004, ocorreu por iniciativa da atual conselheira Maria de Lourdes Lose, a qual, na ocasião, estava exercendo seu segundo mandato de vereadora pelo Partido dos Trabalhadores - PT. Não obstante entender que "era atribuição do Executivo", do qual, à época, estava à frente o prefeito Fábio Branco, pertencente ao então Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, Maria de Lourdes enfatiza que "a gente propôs de qualquer

maneira para provocar discussão". Segundo a conselheira, "a gente sempre trabalhou de forma coletiva com os movimentos, então teve uma pressão positiva no sentido da criação do Conselho". Maria de Lourdes destacou que entre os movimentos, aquele que exerceu maior pressão à época foi o movimento sindical, uma vez que este contava com um número grande de mulheres.

No Município de São José do Norte, o COMDIM foi criado através da Lei Municipal nº 779, de 19 de outubro de 2016, na gestão do prefeito do Partido dos Trabalhadores - PT -, Jorge Sandi Madruga. A iniciativa, segundo a ex-coordenadora Richelle da Matta, partiu do Executivo e não de movimentos sociais. Todavia, conforme a conselheira, "ele foi criado, mas não efetivado" nessa ocasião. A efetivação, na visão de Richelle, ocorreu apenas com a criação do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher, cuja Lei Complementar, de nº 014, de 19 de dezembro de 2017, foi sancionada durante a gestão da atual prefeita, Fabiany Zogbi Roig, do Partido Social Liberal - PSL.

#### **4.2. O contexto estrutural das políticas públicas para mulheres em cada um dos municípios**

Os Organismos de Políticas para Mulheres (OPMs) são estruturas governamentais criadas com a finalidade de conceber, coordenar e implementar políticas públicas direcionadas às mulheres. No Brasil, esses organismos apresentam variações em termos de status e influência institucional dentro do governo, podendo se configurar como secretarias, coordenadorias ou assessorias (Almeida, Belançon e Chaves, 2019).

A criação dos OPMs foi impulsionada como uma estratégia para garantir a implementação, em nível local, das políticas públicas voltadas para as mulheres, formuladas em âmbito federal e materializadas nos planos nacionais. Os OPMs foram estruturados com o objetivo de promover uma abordagem transversal de gênero nas políticas públicas, atuando em colaboração tanto com diferentes esferas de governo (transversalidade vertical) quanto com outras secretarias que tratam de diferentes temáticas (transversalidade horizontal), visando disseminar ações que melhorem as condições de vida das mulheres e promovam a igualdade de gênero

(Costa e Coelho, 2019). Nesse sentido, necessário se fazer tecer comentários acerca do fato de que os referidos Conselhos se estabeleceram em municípios que contam com diferentes níveis estruturais de políticas públicas para mulheres.

#### **4.2.1. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas**

Conforme discutido anteriormente, Pelotas é amplamente reconhecida como um centro de referência em políticas públicas para mulheres no Rio Grande do Sul, destacando-se por suas práticas inovadoras e relevantes para estudos na área. Nesse contexto, é imprescindível realçar o papel de protagonismo que o COMDIM de Pelotas exerceu na criação e fortalecimento dessas políticas públicas em âmbito municipal.

A atuação do Conselho resultou na implementação de importantes iniciativas em Pelotas como, por exemplo, a criação da Sala Lilás, localizada no Instituto Geral de Perícias, que oferece atendimento especializado para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, e da Casa de Acolhida Luciety, destinada a oferecer abrigo a essas mulheres. Além disso, destaca-se a criação do Centro de Referência de Atendimento à Mulher Professora Cláudia Pinho Hartleben, da Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que integra agentes de diversas esferas de poder, e da própria Coordenadoria da Mulher (Tavares, 2017).

Outrossim, em um contexto inédito vivido no país, marcado pelo governo da primeira Presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, e pelo papel da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) na elaboração das Conferências e Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs), conforme apontado no Capítulo 1, também merece destaque a atuação do COMDIM de Pelotas nesse período. Em 2015, a IP organizou quatorze Pré-conferências em diferentes regiões da cidade, que culminaram na IV Conferência de Políticas para as Mulheres de Pelotas. O principal objetivo desses debates foi permitir que o Conselho incorporasse as demandas mais urgentes das mulheres, o que resultou, alguns anos depois, na elaboração do Primeiro Plano de Políticas Públicas do Município (Tavares, 2017).

Vale destacar que, a partir de então, o COMDIM em questão passou a atuar de maneira incansável com vistas à criação de uma Coordenadoria da Mulher.

Vinculada ao Executivo, o órgão teria como principal objetivo auxiliar o Governo Municipal na formulação, coordenação e articulação de políticas voltadas às mulheres, em especial na elaboração do referido Plano. Diversas ações foram executadas com esse objetivo, tal como a confecção de um documento, no qual constava a explicação acerca do conceito de uma Coordenadoria da Mulher, quais as suas funções, de que maneira deveria atuar no Município, dentre outras informações pertinentes, que foi remetido aos gestores públicos. Ademais, foi articulada junto à Câmara de Vereadores de Pelotas a elaboração de uma Moção em apoio à criação da Coordenadoria, que foi assinada pelos vereadores (Tavares, 2017).

Apesar da resistência inicial do Poder Executivo Municipal, que não apenas se opôs à criação do órgão<sup>29</sup>, mas posteriormente também deixou de fornecer o necessário suporte em termos de pessoal e infraestrutura, as ações do Conselho de Pelotas demonstraram resultados efetivos. Enquanto a Coordenadoria da Mulher foi formalmente instituída no Município no ano de 2017, mediante a expedição do Decreto n.º 5.983, de 13 de março de 2017, vinculada à estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Assistência Social e sob o comando das também então conselheiras Myryam Viégas, como coordenadora, e Adriana Varela, como vice, no ano de 2019, Pelotas criou seu Primeiro Plano Municipal de Políticas para as Mulheres.

A mobilização e ação contínua das mulheres do COMDIM, visando à conquista de espaços institucionais como a Coordenadoria, pode ser compreendida como uma forma de "politizar", conforme definido por Santos (1997), ou seja, identificar as relações de poder existentes e buscar maneiras práticas de transformá-las em relações de autoridade compartilhada. Essa estratégia é parte do processo histórico de politização dos espaços sócio-políticos. Nessa linha, a postura do Executivo em relação às políticas para as mulheres no Município requer uma análise mais aprofundada.

Quando a Coordenadoria foi criada informalmente, o prefeito de Pelotas era Eduardo Leite, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Nas eleições de

---

<sup>29</sup> Inicialmente, a Coordenadoria foi criada, no ano de 2015, apenas de maneira informal, sob a coordenação de Daiane Dias, uma vez que nenhum documento oficial foi editado na ocasião (Tavares, 2017).



2016, Eduardo Leite foi eleito governador do Estado e foi sucedido pela vice-prefeita Paula Mascarenhas, também do PSDB, que venceu as eleições municipais e, no ano seguinte, formalizou a criação da Coordenadoria por meio de um ato oficial. Paula Mascarenhas permaneceu à frente da Prefeitura de Pelotas durante o período pandêmico.

A percepção de que a atenção dispensada pelo Executivo Municipal à pauta apresentou uma diminuição, frente ao contexto de ascensão de Bolsonaro ao poder, esteve presente na fala de várias entrevistadas nesta pesquisa. A ex-conselheira Diná Lessa Bandeira lembra que "não houve diálogo, pelo menos com os Executivos, naquele período. A Melina não foi empossada. Não teve posse para a Melina". Na visão da ex-conselheira, "tem formas sutis de atacar. Não era um ataque, assim, de ir para a tv, de usar as mídias. Foram ataques sutis. De não reconhecer aquela instituição, de não estar nem aí. Isso foi nítido em todos os conselhos". O reflexo da ausência da cerimônia de posse da gestão comandada pela ex-conselheira Melina Félix (gestão 2021/2023), segundo Diná Lessa Bandeira foi, entre outros, a desmotivação da própria coordenadora à época, que se refletiu na participação das conselheiras: "sempre meia dúzia nas reuniões. Quando tinha meia dúzia a gente batia palma, né? Várias reuniões canceladas".

Por outro lado, no que se refere à Casa de Acolhida Luciety, destinada ao abrigo de mulheres vítimas de violência doméstica, é importante destacar os inúmeros esforços empreendidos pelo COMDIM não apenas para sua criação, mas também para garantir sua manutenção e continuidade no atendimento aos propósitos para os quais foi instituída. Todavia, a atual coordenadora do COMDIM, Regina Nogueira, ao comentar os impactos da gestão federal sob Bolsonaro nas atuações dos governos estadual e municipal, destacou que o governo municipal "transformou a casa de acolhida às mulheres vítimas de violência em um abrigo para idosos, em abrigo para outras coisas". A ex-conselheira Diná Lessa Bandeira, por outro lado, relatou que no período pandêmico, "a gente não podia visitar as casas. As gurias pediram várias vezes...a Melina e a Carmen...para fazer a visita na Casa Luciety porque nos preocupávamos com o que estaria acontecendo ali. Mas não fomos recebidas".

Vale referir que, conforme a "Ficha de Acompanhamento e Fiscalização dos Serviços/Organismos Públicos para as Mulheres de Pelotas/RS", produzida pelo

CONDIM, em resposta a ofício remetido pela Promotoria de Justiça Especializada de Pelotas, o acesso à referida Casa só foi possibilitado no dia 09 de fevereiro de 2022. Na ocasião, constatou-se que "a Casa contava com quatro mulheres e uma criança em atendimento", denotando que a função precípua de atendimento exclusivo a mulheres e seus(as) filhos(as) havia sido restabelecida.

#### **4.2.2. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Rio Grande**

A existência de secretarias exclusivas para questões de gênero, seja em âmbito estadual, municipal ou nacional, aumenta a capacidade de implementação transversal das políticas públicas, pois facilita a alocação de recursos, a contratação de funcionários públicos e a articulação com outros órgãos governamentais. Assim, a presença de um Organismo para Políticas para Mulheres (OPM) e sua proximidade com as esferas decisórias são indicadores importantes para avaliar o comprometimento dos governos com políticas voltadas para as mulheres (Tokarski et al., 2021).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a estrutura política adotada para os OPMS influencia sua autonomia, capacidade de articulação e status político. No entanto, muitos estados e municípios têm seguido o exemplo do governo federal, transferindo a gestão das políticas para mulheres de secretarias autônomas para subsecretarias ou departamentos subordinados, ou até mesmo extinguindo os OPMS em algumas regiões (Tokarski et al., 2021). Nesse contexto, é relevante destacar que nas entrevistas realizadas por esta pesquisadora com conselheiras do COMDIM de Rio Grande também foram mencionados relatos de falta de incentivo e de desarticulação das políticas voltadas para as mulheres no âmbito do município, sob a atual gestão.

Durante os anos de 2013 a 2020 a Prefeitura Municipal de Rio Grande foi comandada por Alexandre Lindenmeyer, do Partido dos Trabalhadores - PT. Nesta época, o Município, que já contava com a Casa Abrigo, destinada ao acolhimento das mulheres vítimas de violência, a Rede Lilás<sup>30</sup>, e a Delegacia Especializada de

---

<sup>30</sup> Em entrevista ao portal de notícias "Rio Grande Tem", em 12 de junho de 2020, na qualidade de coordenadora, Maria de Lourdes Lose, destacou o importante papel que a Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres estava tendo durante a pandemia e teceu comentários acerca da Rede Lilás. Nas palavras de Maria de Lourdes, "A Rede Lilás, à qual nós também nos incluímos,

Atendimento à Mulher - DEAM, teve instituída, no ano de 2015, a Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres, sob a coordenação da conselheira do COMDIM, Maria de Lourdes Lose. Resgatando a história da criação da referida OPM, a conselheira elucidou que:

"...o movimento de mulheres acionou...já era na pré-campanha do Alexandre, para a criação da Coordenadoria. Na verdade, a reivindicação era uma secretaria. Mas a gente sabia que, com o tamanho da questão financeira que ficou, não adiantava propor algo que dificilmente seria concretizado. Então, nasceu a Coordenadoria e o movimento de mulheres indicou meu nome para a coordenação". (Entrevista 8 - COMDIM Rio Grande).

A criação da Coordenadoria durante o governo petista ocorreu em um período em que a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) atuava como uma entidade autônoma, de 2004 a 2015, promovendo diversas iniciativas para fortalecer os Organismos para Políticas para Mulheres (OPMs). Essas estratégias incluíam medidas colaborativas, como as previstas no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que exigia a existência de um OPM para sua implementação, atribuindo-lhe a responsabilidade de coordenar a abordagem transversal da rede, articulando-se com outras entidades governamentais locais e parceiros da sociedade civil (Tokarski et al., 2021).

Insta registrar que o papel protagonizado pelos movimentos sociais, bem como pela conselheira Maria de Lourdes Lose, foi fundamental não apenas para a criação do próprio COMDIM e da Coordenadoria, conforme já exposto, mas também da Casa Abrigo. Em entrevista concedida a esta pesquisadora, a citada conselheira registrou que, desde seu primeiro mandato como vereadora no Município, dedicou-se às causas relacionadas às mulheres: "então, a gente criou a Casa Abrigo. A proposta nasceu lá também, né? E aí fomos acrescentando tudo aquilo

---

tem sido de fundamental importância nestes tempos. Trata-se de uma rede plural, em que também estão inclusos os três níveis de estado, o judiciário, a polícia civil, a brigada militar, a universidade, os CRAS, CREAS a OAB e diversas outras entidades. É através desta rede, e do diálogo e comunicação dentro dessa rede, que temos buscado nos manter permanentemente em contato com o público". Disponível em: <https://www.riograndetem.com.br/coordenadoria-municipal-das-mulheres-esta-atuando-no-suporte-as-vitimas-de-violencia-domestica-e-de-genero/>. Acesso em 20 de ago. de 2024.

que a gente podia para melhorar a condição do atendimento para as mulheres aqui em Rio Grande".

Em 2021, Fábio de Oliveira Branco, do Movimento Democrático Brasileiro - MDB -, assumiu a Prefeitura de Rio Grande. Alinhado ao que estava ocorrendo em nível nacional, sua ascensão ao governo municipal, na visão das conselheiras entrevistadas no âmbito desta pesquisa, culminou em uma desarticulação das políticas públicas para as mulheres no Município. Nessa linha, não obstante a criação do Centro de Referência em Atenção à Mulher (CRAM) em 2023, na opinião da presidenta do COMDIM, Dianelisa Amaral, "a política de mulheres foi desmontada aqui no Município, né? Por mais que a gente hoje tenha o CRAM, ela hoje está desestabilizada, né, porque tiraram a Coordenadoria. Hoje está só no papel porque não existe mais".

Especificamente com relação ao CRAM, cumpre registrar, ainda, as condições precárias de funcionamento. Conforme a referida presidenta, a OPM "funciona sem elevador até hoje no sexto andar", bem como "com quatro profissionais: a coordenadora, uma psicóloga que, coitada, em outubro termina o contrato, uma assistente social, que é efetiva, uma auxiliar administrativa, e uma moça terceirizada, que vai só três vezes por semana". Ademais, nas palavras da presidenta Dianelisa Amaral, "a gente teve lá, enquanto Conselho, para fiscalizar e nem a coordenadora tava. Nem nos abriu. Ficaram de nos receber de novo e nunca mais". Nessa linha, a entrevistada em questão enfatizou que: "o Conselho nesse período de 2021...tem esse rompimento porque muda o governo, né? Passou a ser esse governo que tá agora no momento e a gente é colocado de lado. E aí a gente perde até o papel de fiscalizadora". Por outro lado, na visão da ex-presidenta do COMDIM, Magnólia de Carvalho, o esvaziamento da Coordenadoria da Mulher também teve impactos no âmbito do Conselho, uma vez que "a Coordenadoria e o COMDIM trabalhavam muito junto...porque a Coordenadoria e o Conselho andavam lado a lado para que a gente conseguisse afinar as ações".

Ademais, cumpre reiterar o que já foi alvo de registro no Capítulo anterior, no sentido de que, após o final da gestão de 2022/2024, não foram nomeadas e nem reconduzidas as conselheiras que deveriam integrar o Conselho no período de 2024/2026, levando-as a atuar na informalidade, com vistas a evitar o fechamento da IP. Tal fato também foi creditado à nova gestão que assumiu a Prefeitura

Municipal de Rio Grande, na visão da presidenta do COMDIM, Dianelisa Amaral. Em suas palavras,

"o COMDIM tem a cara dos movimentos da esquerda. E a gente hoje tem uma Prefeitura que não é de esquerda, é de direita. E ele não pensa nesse viés de que não é uma questão partidária, mas sim uma questão que está na Constituição e que é de direito". (Entrevista 6 - COMDIM Rio Grande).

Nesse sentido, é importante trazer à baila o entendimento manifestado por Almeida et al. (2021) no contexto de análise do Decreto nº 9.759/2019<sup>31</sup>, editado durante o Governo Bolsonaro. Na visão das autoras, é possível inferir que um governo interessado em concentrar o poder enfrentaria menos custos políticos ao permitir que conselhos, que carecem de estruturas regulatórias robustas, enfraqueçam gradualmente ao longo do tempo, ao invés de agir diretamente contra eles. Isso ocorre porque, mesmo que esses conselhos perdurem, sua existência não garante sua efetividade ou aplicação concreta das políticas.

Por outro lado, também durante a gestão de Fábio Branco, o Governador do Estado, Eduardo Leite, emitiu o Decreto nº 56.755, de 8 de dezembro de 2022<sup>32</sup>, transformando a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher - DEAM, do Município de Rio Grande, em Delegacia de Polícia de Proteção a Grupos Vulneráveis - DPPGV. A alteração, conforme a conselheira Maria de Lourdes Lose, "foi um prejuízo muito grande porque foi uma luta intensa para criar a delegacia".

Por fim, é importante registrar que, não obstante a visão de que o governo de Alexandre Lindenmeyer era "totalmente parceiro", pois, segundo a ex-presidenta Magnólia de Carvalho, o COMDIM à época "tinha carta branca para trazer ações, trazer atividades que fossem atividades para diminuição de todo tipo de desigualdade de gênero na cidade", o apoio ao COMDIM e a priorização de políticas sociais não eram ilimitados. Segundo a atual presidenta, Dianelisa Amaral, "é muito difícil levar as coisas assim porque...não só nesse governo, mas no outro também,

---

<sup>31</sup> O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, editado durante o governo de Jair Messias Bolsonaro, determinou a extinção e o estabelecimento de regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=801587>. Acesso em 20 de ago. de 2024.

nós não tínhamos recurso para fazer atividades. Era tudo muito mais do nosso bolso". Ademais, a conselheira denuncia:

Em plena pandemia, o Centro de Referência Especializado no Combate à Violência foi fechado. Aí tinham os CRAS, que estavam atendendo todo o público da assistência e as denúncias. Depois abriu. Mas passou três meses fechado.

(...)

Foi bem no período de eleição que foi fechado, por uns 4 ou 5 meses, o CREAS. Ele só atendia demandas urgentes, assim. Essas demandas de violência doméstica e tudo mais ficaram muito represadas. (Entrevista 6 - COMDIM Rio Grande).

#### **4.2.3. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Capão do Leão**

No contexto brasileiro, o porte dos municípios é frequentemente utilizado como um indicador da capacidade estatal, sendo que jurisdições menores geralmente possuem menos recursos financeiros, humanos e administrativos em comparação com municípios de maior porte. Isso implica uma maior dependência dessas localidades de transferências de recursos provenientes de outras esferas de governo, o que, por sua vez, limita sua capacidade de inovação em termos de políticas públicas (Almeida, Martelli, Lüchmann, Coelho e Bernardi, 2021).

Logo, considerando que o porte do município está diretamente vinculado à quantidade de recursos aplicados, nos municípios de Capão do Leão e São José do Norte constatou-se que praticamente não existem órgãos especializados em políticas para mulheres. Segundo os dados da pesquisa MUNIC 2018, houve uma redução na presença de Organismos para Políticas para Mulheres (OPMs) nos municípios brasileiros. Enquanto em 2013, 28% dos municípios possuíam algum órgão governamental especializado em políticas para mulheres, em 2018, esse número caiu para 19%, provavelmente devido à ausência de incentivos federais que antes existiam (Almeida, Belançon e Chaves, 2019).

No município de Capão do Leão, conforme informado pela atual coordenadora do Conselho, Rejane Vieira, "só tem a Secretaria de Cidadania e Assistência Social, que tem os programas deles lá junto com o governo estadual e federal, mas, que eu saiba, não tem nada específico para mulheres". Além da referida Secretaria, a conselheira fez menção à existência da Procuradoria da

Mulher, no âmbito da Câmara de Vereadores, a qual estaria "meio devagar ainda em suas ações".

Questionada quanto à existência de uma rede de enfrentamento à violência, de uma casa de acolhida às vítimas e de uma delegacia especializada no atendimento à mulheres no município, a coordenadora Rejane Vieira elucidou o que segue:

(...) a casa usada é a mesma de Pelotas, a Luciety. A Rede Lilás, menina, nós fizemos já tantas reuniões tentando formar a rede e é difícil porque aí tem que ser alguém da Prefeitura para coordenação. (...) a coisa não anda. A nossa cobrança enquanto Conselho...nós fomos muito na delegacia, já cobramos muito do delegado...que ele tivesse um lugar especial para atender as mulheres, que tivesse de preferência uma policial feminina para atender as vítimas. (...) Já soubemos, por vítimas que foram registrar, que é um policial masculino, mas que tem grande afinidade com mulheres. (Entrevista 2 - COMDIM Capão do Leão).

Ainda com relação ao atendimento prestado às vítimas, a coordenadora em questão asseverou que a Delegacia de Polícia do município possui horário de atendimento diário até às 17h. À vista disso, as vítimas de violência doméstica que necessitam de atendimento fora deste horário, são obrigadas a se deslocar à Pelotas para fazer o registro na Delegacia de Pronto Atendimento. Além da dificuldade imposta pela distância a ser percorrida, a conselheira relatou que o COMDIM já recebeu queixas de mau atendimento às vítimas: "foram alvo de deboches".

Por outro lado, fazendo referência ao trabalho desempenhado no âmbito do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a ex-coordenadora do Conselho, Clarice Duarte, destacou a necessidade de capacitação dos profissionais para que o atendimento realizado tivesse mais qualidade. Na visão da ex-coordenadora, "falta as pessoas conhecerem os seus papéis e os papéis da rede para que ela funcione".

Por fim, com relação ao apoio do Executivo à pauta como um todo, a ex-coordenadora Clarice Duarte destacou que "todos os governos continuam a mesma coisa. Quando chamamos, se esforçam pra tentar sanar o problema. Ponto.

Mas essa história da rede funcionar redondo, é mentira". Especificamente com relação ao COMDIM, a atual coordenadora, Rejane Vieira, registrou:

(...) o que se passa em cidade pequena, pelo menos aqui, é que muitas vezes o próprio prefeito...o que está agora...ele já foi prefeito em outras duas ocasiões...era mais no início do Conselho. Então ele mesmo diz agora que, no início, ele era totalmente contra os conselhos porque achava que eram só para incomodar o Prefeito. E agora, pelo menos no discurso dele, mudou. Ele nos diz que viu que os conselhos acabam ajudando a Prefeitura em vez de atrapalhar. Mas, assim, não tem nada que tenham feito..."ah vamos ajudar o Conselho para alguma coisa". Não é um apoio totalmente, mas também não querem dissolver porque sabem, hoje em dia, que é necessário um conselho pra ajudar. (Entrevista 2 - COMDIM Capão do Leão).

De acordo com Almeida et al. (2021), o tamanho dos municípios no Brasil é considerado um indicativo das capacidades estatais disponíveis para a inovação em políticas públicas. Municípios menores tendem a ser mais dependentes de transferências de recursos e possuem menos recursos financeiros, humanos e administrativos em comparação com os municípios de maior porte. Tal fato poderia explicar a insuficiência ou mesmo ausência de órgãos governamentais especializados em políticas para mulheres, como no caso do município de Capão do Leão, por exemplo.

#### **4.2.4. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de São José do Norte**

Cumpramos evidenciar que a situação do município de São José do Norte também confirma as observações feitas por Almeida et al. (2021). Não obstante possuir em sua estrutura a Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher - SMASCIM, que foi criada através da Lei Municipal nº 531/2009, a qual o COMDIM se vincula, o município não possui coordenadoria da mulher, centro de referência, delegacia especializada e casa de acolhimento para vítimas de violência, por exemplo. Nas palavras da ex-coordenadora do COMDIM, Richelle da Matta:

Na verdade, assim, a gente tem a Secretaria da Mulher, que é a SMACIM, a Secretaria da Assistência Social, Cidadania e da Mulher, que tem um conselho, que é o COMDIM, né?



E tem o Centro de Convivência, que, tipo assim, tem ações para mulheres, que é ginástica, através do programa com o SESC Vida Ativa, tem oficinas, que é lá no Semente da Esperança, tem atendimento com psicólogo e assistentes social, mas não tem algo concreto e organizado, entendeu?

O que tem, assim, de realmente organizado, que de lá saem outras coisas, é o COMDIM, que funciona, ao meu ver, muito bem.

Mas não tem, assim, uma coordenadoria da mulher, uma delegacia da mulher, a gente não tem nada disso, a gente não tem essa referência.

A casa de acolhimento que teve, que eu comentei um pouco antes, foi um recurso que veio, durante a pandemia, para este fim. Chegou o recurso para o município e aí a gente tinha que contratar a equipe técnica para estar ali e aí veio o recurso para fazer esse aluguel e foi durante aquele período.

Mas a gente não tem. E a gente já conversou isso no Conselho porque muitas vezes acontece de chegar a vítimas de violência doméstica na delegacia, dela não ter para onde ir, dela não ter familiar, e do município não ter para onde mandar. (Entrevista 11 - COMDIM São José do Norte).

Destaca-se, entretanto, que o município implementou um programa voltado para a capacitação de mulheres em situação de vulnerabilidade social. Intitulado 'Programa Capacita Mulher', o projeto foi instituído pela Lei Municipal nº 949, de 15 de dezembro de 2021<sup>33</sup>, e está vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher, bem como ao Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. A iniciativa foi desenvolvida sob a liderança da atual prefeita, Fabiany Roig, do Partido Social Liberal - PSL.

A idealização do Programa, nas palavras da Prefeita, teve como ponto de partida sua insatisfação com a realidade de muitas mulheres: "às vezes serem as únicas pessoas responsáveis pelo sustento dos filhos. Ou casos de mulheres que se submetiam à violência doméstica por questão de dependência financeira". Segundo a prefeita Fabiany Roig, "foi da angústia frente a esses fatos que surgiu a ideia do Capacita Mulher".

Reforçando o entendimento manifesto pela Prefeita e a relevância de ações como o Programa em tela, vale fazer referência à pesquisa "Visível e Invisível", conduzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Foram entrevistados 2.079

---

33

Disponível

em:

<https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sao-jose-do-norte/lei-ordinaria/2021/95/949/lei-ordinaria-n-949-2021-institui-o-programa-municipal-de-capacitacao-e-geracao-de-renda-para-mulheres-em-situacao-de-vulnerabilidade-social-estabelece-as-regras-procedimentais-do-programa-capacita-mulher-e-institui-o-fundo-de-reserva-e-manutencao>. Acesso em 21 de ago. de 2024.

homens e mulheres em 130 municípios brasileiros e, de acordo com os dados obtidos, uma em cada quatro brasileiras acima de 16 anos sofreu algum tipo de violência nos últimos doze meses. A pesquisa também revelou que, durante a pandemia de COVID-19, 25% das mulheres apontaram a perda de renda e emprego como fatores que mais contribuíram para o aumento da violência (Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 2022).

Ademais, a iniciativa em questão contou com a parceira da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias, da qual a Prefeita participa, que efetuou a doação das máquinas utilizadas no âmbito do Projeto. Inicialmente concebido para capacitar mulheres na operação de máquinas de costura, bordado e estamparia, com o objetivo de produzir vestuário, peças para copa e cozinha, entre outros artigos comercializáveis, o referido Programa expandiu sua oferta de cursos. Nesse contexto, foram incluídos cursos de cabeleireiro, manicure, pedicure e até mesmo de construção em alvenaria. Ademais, nas capacitações oferecidas, que têm duração média de três meses, já foram formadas aproximadamente doze turmas, conforme estimativa feita pela ex-coordenadora Richelle da Matta.

Com o intuito de auxiliar no sustento das famílias participantes, às alunas são ofertadas cestas básicas mensais durante o transcurso da capacitação. Outrossim, mediante o atendimento da exigência legal de constituição de uma MEI (Microempreendedor Individual), Associação ou Cooperativa, as participantes podem comercializar os itens produzidos, além de utilizar o espaço e o maquinário, após a conclusão do curso, para confecção dos produtos, com vistas à manutenção dessa fonte de renda às mulheres.

Insta salientar que, através da Lei Complementar nº 014, de 19 de dezembro de 2017, e também por iniciativa da referida Prefeita, foi instituído o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher, com o objetivo de assegurar os recursos necessários à execução das políticas públicas destinadas às mulheres. Com recursos advindos, principalmente, através do repasse mensal de 0,05% da receita corrente arrecadada a cada mês pelo município, a gestão financeira ficou a cargo do COMDIM.

À vista disso, o COMDIM passou a exercer um papel essencial enquanto instrumento para a execução das políticas públicas para as mulheres em São José do Norte. Nas palavras da atual coordenadora, Helen Coelho, "com recurso, o

Conselho passou a ser efetivo realmente porque sem verba, não se consegue fazer muita coisa".

No âmbito do Capacita Mulher, cabe ao Conselho a deliberação quanto à destinação de recursos para o pagamento de despesas do Programa como, por exemplo, a remuneração das oficineiras e a compra de insumos, além do custeio das referidas cestas básicas fornecidas às participantes. Na visão da prefeita Fabiany Roig, as conselheiras "abraçaram o Projeto de tal maneira que contribuíram muito para o sucesso", destacando ter ciência de que "os recursos municipais que vão para esse Fundo estão sendo investidos efetivamente em políticas públicas que tentam promover a transformação das vidas dessas mulheres".

Cumprir registrar que os recursos também são destinados pelo COMDIM a ações em outras áreas como, por exemplo, da saúde da mulher. Nessa linha, também em parceria estabelecida com a Prefeitura Municipal e com vistas a aplacar a grande fila de espera pela realização de exames, tais como mamografia e papanicolau, o Conselho passou a custear parte do valor relativo à vinda da Unidade SESC de Saúde Preventiva (USSP) ao município. Trata-se de um projeto itinerante que almeja, entre outros, prevenir e reduzir o tempo de diagnóstico de problemas de saúde, como a hipertensão arterial, o diabetes, a elevação do colesterol e dos triglicérides, o câncer de mama, o câncer de colo de útero e as doenças associadas à visão. Assim, às mulheres nortenses, que antes precisavam se deslocar até um dos municípios com os quais São José do Norte possuía convênio firmado, foi possibilitado, nos últimos três anos, a realização dos exames preventivos, bem como atendimento médico, de maneira gratuita, no próprio município em que residem.

Em síntese, a análise da fundação dos CGPMs nos municípios de Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte revela um cenário marcado por iniciativas locais e contextos políticos diversos, que influenciaram a consolidação dessas instituições como espaços de participação e formulação de políticas públicas voltadas para as mulheres. Cada município apresentou desafios e avanços específicos, refletindo tanto as dinâmicas internas quanto o impacto das políticas estaduais e federais no fortalecimento dos CGPMs. Com base nesse panorama, o próximo subtópico examinará a arquitetura institucional dos conselhos selecionados

e a representação de atores no âmbito dessas instâncias, oferecendo uma compreensão mais detalhada de sua estrutura e funcionamento.

### **4.3. A arquitetura institucional**

Considerando que a ação se desenvolve a partir de um conjunto de regras instituídas, Almeida (2020), em sua proposta de análise da resiliência institucional no âmbito dos Conselhos Nacionais da Saúde e dos Direitos da Mulher, pressupõe a investigação de dois aspectos estruturais e organizacionais que influenciam a relação dos movimentos sociais com os subsistemas. O primeiro aspecto inclui a institucionalização da participação, que envolve a definição clara de funções e competências dos espaços, regras de escolha da presidência, pluralidade na composição e o caráter deliberativo ou consultivo, enquanto o segundo aspecto leva em conta o setor de política pública, considerando características como orçamento, estrutura burocrática e a natureza estatal da política.

O desenho institucional é amplamente reconhecido, tanto na literatura nacional quanto internacional, como um elemento essencial para a compreensão das IPs e de outros espaços de participação menos formalizados, especialmente em termos de sua força institucional, grau de institucionalização e efetividade. Partindo desse e de outros pressupostos, Bezerra et al. (2022) realizaram um estudo visando investigar os processos de desinstitucionalização e de resiliência, no âmbito dos colegiados nacionais, durante o governo Bolsonaro.

Nesse contexto, foi constatado que as investigações realizadas até o ano de 2022 indicavam que o Decreto nº 9.759 não havia resultado em uma extinção generalizada dos conselhos, o que ressaltaria a necessidade de análises detalhadas que poderiam revelar os diferentes aspectos do desenho institucional que poderiam contribuir para a desinstitucionalização. Entre os fatores que pareceram influenciar a resiliência das IPs, destacaram-se o caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos, a existência ou ausência de orçamento específico, a presença de equipe de apoio técnico dedicada exclusivamente ao trabalho dos conselheiros, a autonomia financeira e administrativa, a especificação institucional ou definição clara de prerrogativas, o caráter da presidência (eleita ou nomeada), a paridade ou

sobrerrepresentação da sociedade civil e as regras que regulam o controle da pauta (Bezerra et al., 2022).

Por outro lado, Lüchman (2007) já asseverava ser crucial a análise do grau de institucionalização dos conselhos no âmbito local, especialmente ao considerar as diferenças que podem existir entre conselhos em cidades de médio e pequeno porte. Nessa linha, nos propomos a analisar a arquitetura institucional dos quatro Conselhos ora em estudo.

#### **4.3.1. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas**

Em Pelotas, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM) foi instituído pela Lei Municipal nº 3.552/92 e posteriormente reestruturado pela Lei Municipal nº 6.078/14. Na legislação atualizada, o Conselho é descrito como um órgão público de natureza permanente, com composição colegiada e caráter deliberativo, consultivo, propositivo e fiscalizador no âmbito municipal, estando vinculado à Secretaria responsável pelos Direitos Humanos da Prefeitura Municipal de Pelotas.

Entre as atribuições conferidas ao COMDIM pela Lei Municipal nº 3.552/92, estavam a coordenação dos Centros de Acolhida para mulheres vítimas de violência, a criação de mecanismos concretos para garantir a participação feminina em todos os níveis e setores de atividades no município, além da ampliação das alternativas de emprego para as mulheres. No entanto, com a reformulação promovida pela Lei Municipal nº 6.078/14, essas competências deixaram de ser explicitamente previstas como responsabilidades do Conselho, passando, assim, a constar:

- I – elaborar seu regimento interno;
- II - formular diretrizes e promover políticas, visando à efetivação e garantia dos direitos da mulher;
- III - estimular, apoiar, desenvolver estudos, campanhas e debates relativos à condição da mulher, bem como propor medidas ao governo;
- IV - colaborar e orientar os demais órgãos e entidades da Administração Municipal no que se refere ao planejamento e ações referentes à mulher;

- V - incorporar preocupações e sugestões manifestadas pela sociedade, encaminhando-as, se necessárias, aos órgãos competentes;
- VI - promover intercâmbios entre instituições e organismos municipais, estaduais, nacionais e estrangeiros, de interesse público ou privado, com a finalidade de implementar e garantir o acesso das mulheres às políticas públicas;
- VII - realizar campanhas educativas de conscientização sobre os direitos da mulher;
- VIII - acompanhar e fiscalizar o cumprimento da legislação e convenções que assegurem e protejam os direitos da mulher;
- IX - Acompanhar, fiscalizar e garantir o desenvolvimento de programas dirigidos às mulheres, especialmente nas áreas de:
  - a) atenção integral à saúde da mulher;
  - b) segurança;
  - c) educação;
  - d) cultura e lazer;
  - e) habitação;
  - f) planejamento urbano e rural;
  - g) trabalho e renda;
  - h) meio ambiente. (Lei Municipal n.º 3.552/92).

Quanto à composição do COMDIM, a legislação de 1992 que o instituiu previa a presença de quinze conselheiras, com as suas respectivas suplentes, nomeadas pelo(a) Chefe do Poder Executivo Municipal, após consulta aos movimentos organizados de mulheres. Entre essas, nove deveriam ser representantes da comunidade: uma da Central Única dos Trabalhadores ou sindicato filiado, uma da Universidade Federal de Pelotas, uma da Universidade Católica de Pelotas, uma da Central (ou Pró) dos Movimentos Populares, e duas representantes de partidos políticos, todas dedicadas ao trabalho com mulheres; além de uma representante da Pastoral da Mulher, uma dos Centros de Acolhida para Mulheres, e uma representante do Movimento de Meninas de Rua.

A legislação municipal de 1992 estabelecia critérios específicos para a escolha das representantes de partidos políticos no COMDIM. Conforme o normativo, as representantes deveriam ser selecionadas de maneira alternada e democrática pelos próprios partidos. Além disso, a mesma lei definia a composição das seis representantes de instituições públicas, contemplando diversas áreas estratégicas do município. Entre as designações, estava prevista a inclusão de uma representante da Secretaria de Saúde e Bem-Estar, uma do Movimento de Apoio à Pessoa Idosa (MAPEL), uma da Legião Brasileira de Assistência (L.B.A.), uma da

Câmara Municipal, uma da Delegacia ou Posto Policial da Mulher, e uma da Secretaria de Educação.

Atualmente, conforme estabelece a Lei Municipal nº 6.078/14, o Conselho é composto por vinte e uma conselheiras, cada uma com sua respectiva suplente. A composição inclui sete representantes da Sociedade Civil, sete do Poder Público Municipal e sete de Instituições Públicas e Particulares. As representantes da Sociedade Civil devem ser provenientes de associações, partidos políticos, sindicatos, e outras organizações ou entidades que desempenhem atividades voltadas para as mulheres. As representantes do Poder Público, por sua vez, são indicadas livremente pela Prefeitura Municipal. Quanto às representantes de Instituições Públicas e Particulares, estas incluem universidades, instituições de ensino, pesquisa e extensão, e assistência social que atuem com o público feminino, além de órgãos como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Delegacia de Polícia da Mulher, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Conselhos de Classes Profissionais.

A legislação também prevê a existência de uma Coordenação Executiva no COMDIM, composta por uma coordenadora, uma vice-coordenadora, uma secretária-geral e uma secretária-adjunta. A Coordenação Executiva deve ser eleita no mês de abril de cada ano ímpar, para um mandato de dois anos, com a possibilidade de recondução. O período do mandato também se estende às demais conselheiras do Colegiado. As reuniões do Conselho ocorrem de forma ordinária mensalmente e, extraordinariamente, sempre que necessário.

A Lei Municipal nº 6.078/14 introduziu uma relevante modificação ao ordenamento jurídico local ao alterar o Art. 4º da Lei Municipal n.º 3.552/92, que, até então, permitia apenas uma única recondução ao cargo de conselheira. Embora a intenção inicial da redação normativa tenha sido promover a rotatividade na composição do Conselho, permitindo a participação de um número maior de pessoas, essa proposta não se concretizou na prática. Diante disso, a referida alteração torna-se especialmente significativa, considerando que as conselheiras desempenham suas funções de forma voluntária e não exclusiva, o que pode dificultar o preenchimento das vagas disponíveis. Nesse sentido, vale citar a fala da coordenadora Rejane Vieira, citada no capítulo 3, a qual relata que uma das maiores dificuldades para a criação do Conselho em Capão do Leão foi justamente

a dificuldade em encontrar representantes da Sociedade Civil dispostas a participar, sugerindo que o argumento em questão pode ser aplicado à realidade de outras IPs. Além disso, a alteração legislativa permite que conselheiras com maior experiência e dedicação à causa possam permanecer no posto, facilitando a condução dos trabalhos e, conseqüentemente, a perpetuação das atividades do Conselho.

Ademais, diferentemente da lei de criação original, que instituía um Fundo Municipal para o Conselho, destinado à captação e aplicação de recursos conforme suas deliberações, a Lei Municipal nº 6.078/14, que o reestruturou, não apresenta uma previsão específica para esse Fundo. A nova legislação, por sua vez, estabelece que é responsabilidade do Poder Executivo Municipal fornecer o suporte técnico e administrativo necessário para o funcionamento do Conselho. Além disso, a lei prevê apenas a cobertura das despesas das conselheiras em viagens realizadas fora do município, quando estiverem em representação oficial do COMDIM. A respeito da questão do Fundo Municipal e da sede própria do Conselho, merecem destaque as elucidações apresentadas pela atual coordenadora, Regina Nogueira:

E aí, a gente encontra um acervo do Conselho que tem, por exemplo...o Conselho teve renda, assim, teve sede...nós fomos dos primeiros conselhos a ter sede, o Conselho da Mulher. Nós praticamente invadimos ali os casarões. Ali onde é hoje o Museu do Doce, ali era tudo destruído e ali foi uma das primeiras sedes que nós tivemos, né? Nós achávamos que era importante, como boas mulheres, termos uma referência, uma referência de endereço, nós tínhamos endereço. Nós pedíamos à Prefeitura, nós solicitávamos...estão lá nos livros, nos livros caixa do Conselho. Então, o Conselho da Mulher, ao longo dos seus anos, gestou verba pública. (Entrevista 5 - COMDIM Pelotas).

Entre 2008 e 2010, o COMDIM, que na ocasião era composto por 15 entidades, das quais 11 representavam a sociedade civil e apenas três atuavam diretamente na defesa dos direitos das mulheres, passou por um período de esvaziamento. A ausência de um orçamento específico e a dependência da "boa vontade" do Executivo municipal para seu funcionamento comprometeram a sua eficácia, uma vez que carecia de recursos financeiros e humanos suficientes para



realizar suas atividades. Além disso, as reuniões do Conselho ocorriam mensalmente, em dias úteis e durante a tarde, o que exigia das conselheiras disponibilidade de tempo e recursos para deslocamento, dificultando a participação plena (Schulz; Rodrigues; Mendes, 2013).

Já na gestão de 2010 a 2012, o COMDIM continuava a enfrentar desafios estruturais significativos, como a falta de uma infraestrutura adequada que promovesse a participação ativa das conselheiras. As reuniões ocorriam duas vezes ao mês na Casa dos Conselhos, porém, sem a disponibilidade de uma sala fixa, o que evidenciava a precariedade das condições de funcionamento do órgão (Tavares, 2017).

Apesar dessas dificuldades, o Conselho permaneceu composto exclusivamente por mulheres e, a partir de 2013, foi palco de uma recomposição, que revitalizou suas atividades. Como consequência, pode-se citar, a título de exemplo, a edição da Lei Municipal nº 6.078/14, a qual reestruturou o Conselho e definiu um novo Regimento Interno, visando estabelecer diretrizes claras para seu funcionamento e para o direcionamento das ações (Tavares, 2017).

Não obstante a atuação de destaque evidenciada, principalmente entre os anos de 2015 e 2017, cuja influência das ações pode ser observada na criação da Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para Mulheres e do primeiro Plano de Políticas Públicas para Mulheres no Município (Tavares, 2017), conforme já observado no Capítulo anterior, no tocante à infraestrutura disponibilizada ao Conselho, não houve grandes avanços até o momento. Nessa linha, cumpre evidenciar que, com a posse da atual Gestão (biênio 2023/2025), as reuniões<sup>34</sup> passaram a ser realizadas novamente no Museu do Doce, todavia, ainda sem a disponibilização de uma sala própria e com os encontros ocorrendo mensalmente e em dias úteis durante a tarde. Ademais, não há disponibilização de verba própria e tampouco de equipe de apoio técnico exclusivo vinculada ao COMDIM.

---

<sup>34</sup> Salvo no período pandêmico, quando passaram a ser realizadas de maneira virtual, conforme será melhor detalhado no próximo Capítulo.

### **4.3.2. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Rio Grande**

No município de Rio Grande, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM), instituído pela Lei Municipal nº 5.992, de 2004, é uma entidade de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, vinculada diretamente ao Poder Executivo Municipal<sup>35</sup>, com o objetivo de promover e garantir os direitos das mulheres no âmbito local. Ademais, o Conselho possui, entre outras, a atribuição de formular diretrizes e propor ações que visem à eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, além de acompanhar e fiscalizar a implementação dessas políticas.

O COMDIM de Rio Grande é composto por representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, da Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG), da Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, da Intersindical e da União Riograndina de Associação de Bairros (URAB). Por outro lado, a participação do poder público municipal é assegurada por representantes da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SMHADU), da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, da Secretaria Municipal de Saúde, da Secretaria Municipal da Cidadania e Assistência Social (SMCAS), além da Secretaria Municipal do Turismo, Esporte e Lazer, conforme as modificações introduzidas pela Lei nº 6.349/2006. Outrossim, a legislação em epígrafe permite a integração de novas entidades ao COMDIM, sendo necessário que a entidade seja indicada e que sua aprovação obtenha o aval de dois terços das conselheiras.

Ainda conforme a Lei Municipal nº 5.992, de 2004, a presidência, vice-presidência e a secretaria do Conselho são eleitas diretamente entre as conselheiras por meio de voto secreto. O mandato de cada conselheira, as quais são indicadas pelas entidades que representam, é de dois anos, sendo permitido que a mesma conselheira ocupe o cargo por até duas gestões consecutivas. As reuniões ordinárias do COMDIM, por outro lado, deverão ocorrer bimestralmente, podendo se reunir em caráter extraordinário a qualquer momento, desde que haja uma convocação formal por escrito da presidente ou por solicitação de um terço das conselheiras.

---

<sup>35</sup> Atualmente, o COMDIM de Rio Grande é vinculado à Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social (SMCAS).

No ano de 2006, foi homologado o Regimento Interno do COMDIM de Rio Grande, através da publicação do Decreto nº 9.299. Prevendo que os objetivos do Conselho seriam deliberar, normatizar, fiscalizar e executar políticas relativas aos direitos da mulher, a normativa inovou em alguns pontos. Inicialmente, ao diminuir a representação para nove entidades, passando o poder público municipal a ter um assento a menos na IP, tendo em vista a exclusão da Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer entre as representações; e, por outro lado, ao prever que os mandados da Secretaria Executiva seriam de um ano, permitida uma única recondução. Na prática, contudo, o que se verificou é que nas gestões de 2017 a 2023, ao menos, as respectivas Secretarias Executivas desempenharam um mandato de dois anos.

Ademais, além de detalhar as competências dos cargos de Presidente, Vice-Presidente e Secretária do COMDIM, o Regimento Interno previu que as despesas relativas ao funcionamento do Conselho serão cobertas por dotação específica no orçamento do executivo municipal, incluindo aquelas relativas à participação das conselheiras em eventos, desde que em representação da IP. Por outro lado, o artigo 28 das "Disposições Gerais", sem atribuir explicitamente a responsabilidade a um órgão específico - subentendendo-se que seja ao COMDIM -, previu a proposição da Primeira Conferência Municipal dos Direitos da Mulher, assim como das pré-conferências, garantindo a participação ampla de todos os segmentos da comunidade rio-grandina, incluindo os demais conselhos municipais e organizações não-governamentais envolvidos na promoção dos direitos da mulher.

Cumprir registrar que o COMDIM de Rio Grande não possui recursos próprios e, conforme informações colhidas nas entrevistas realizadas no âmbito desta pesquisa, não obstante a previsão, acima referida, de que as despesas do Conselho deveriam ser cobertas por dotação específica no orçamento do executivo municipal, na prática, não é o que se verifica. A presidenta Dianelisa Amaral registrou que "todos os eventos, desde 2019, que foram feitos...os coffee break...praticamente todos foram patrocinados por nós ou pelos sindicatos". Já a ex-presidenta Magnólia de Carvalho asseverou:

(...) é muito bom contar com a sociedade civil porque com o governo a gente não conseguia contar. Contava, assim, com salões, com o

carro para fazer visita...a gente conseguia contar com isso, sim. Mas em relação à verba, não existia, não existia verba. Inclusive a gente teve um tempo que, poxa, a gente não conseguia entregar certificado de uma formação que a gente fez antes de eu vir embora porque não tinha verba para imprimir. Então, assim, isso é complicado porque eu acho que já que dentro da Secretaria de Assistência tem uma verba, isso tem que ser...não só no Conselho de Rio Grande, mas em todos os conselhos...precisa ser melhor gerida. Isso tem que ter: “não, essa verba aqui é do conselho”. Isso tem que ter. Isso tem que ser divulgado para a gente e para a população também. Isso nunca foi divulgado para a gente, a gente nunca soube. (Entrevista 7 - COMDIM Rio Grande).

Com relação à estrutura, o Conselho em questão não possui sala própria, de maneira que as reuniões são realizadas na Casa dos Conselhos, onde as salas são compartilhadas entre todos os conselhos municipais. Também não há pessoal técnico exclusivo e permanente vinculado ao Conselho. Há apenas uma servidora, "que era para todos os conselhos e que ficava numa sala lá na Casa dos Conselhos, com computador, com impressora, com tudo. Mas ela era secretária de todos", conforme informado pela ex-presidenta Magnólia de Carvalho. A conselheira acrescentou que, na ausência da servidora, o COMDIM operava em colaboração com a Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres. Essa parceria incluía o uso da sala onde funcionava a OPM, além do apoio das duas servidoras lotadas na Coordenadoria.

#### **4.3.3. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Capão do Leão**

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher no município de Capão do Leão (COMDIM) foi instituído pela Lei Municipal nº 1684/2014, estabelecendo-se como um órgão deliberativo com o objetivo central de formular e promover políticas governamentais voltadas à garantia dos direitos das mulheres. Entre suas principais competências, o COMDIM se destaca pela colaboração e orientação oferecidas aos demais órgãos e entidades da administração municipal em questões relacionadas ao planejamento e à execução de ações direcionadas às mulheres. Além disso, o Conselho busca criar instrumentos concretos que assegurem a participação efetiva das mulheres em todos os níveis e setores de atividade no âmbito municipal, além

de trabalhar pela ampliação das alternativas de emprego para as mulheres, promovendo, assim, a equidade e a inclusão social.

No tocante à composição do COMDIM, conforme estabelecido no artigo 3º da Lei Municipal nº 1684/2014, farão parte, no mínimo, oito entidades, cada uma com seus respectivos titulares e suplentes, sendo assegurada a representação paritária. Esses membros serão nomeados pelo(a) Prefeito(a) Municipal, após a devida consulta aos movimentos organizados da sociedade leonense. As entidades representadas no COMDIM podem incluir associações, sindicatos, igrejas, e outras organizações ou entidades que desenvolvam trabalhos direcionados às mulheres. Além disso, conforme o artigo 4º da referida lei, o mandato das conselheiras é de dois anos, com a possibilidade de uma única recondução ao cargo.

Em relação ao referido artigo, o COMDIM de Capão do Leão seguiu o exemplo do Conselho de Pelotas, promovendo a alteração da legislação para que o mandato das conselheiras não ficasse mais restrito a apenas uma recondução. Na visão da atual coordenadora, Rejane Vieira, "nós lutamos para que esse artigo fosse mudado, porque, como eu estava te dizendo, não tem quem queira representar o Conselho. Então aí teria que trocar praticamente quase todos os membros". Nessa linha, a conselheira sentenciou: "é a gente que consegue levar o Conselho adiante e nós íamos acabar saindo".

O processo enfrentou diversos obstáculos. Inicialmente, as conselheiras possuíam a intenção de promover uma alteração mais profunda na legislação. No entanto, a resistência do Executivo em relação às mudanças propostas resultou na suspensão formal das atividades da IP, visto que não foi publicado o decreto municipal para nomear as conselheiras para o biênio 2021/2023. A suspensão em questão culminou no engessamento das atividades do Conselho, segundo a coordenadora Rejane Vieira. Nas palavras da conselheira, "não podia fazer nada que envolvesse dinheiro porque daqui a um pouco ia assinar um documento, depois ia ir para a parte de justiça, de sindicância, qualquer coisa assim, a gente teria que acabar ressarcindo as coisas". Nesse contexto, segundo a ex-coordenadora, Clarice Duarte:

A gente escutou num determinado momento uma gestora dizer assim: "Se vocês querem mexer na lei, a coisa vai ficar ruim. É

melhor vocês mexerem só no artigo 4º”. E aí como nós somos brigonas e brigões, porque tinha um homem também, nós fomos lá lutar pela lei. E aí quando a gente falou...tipo assim, a gente foi pra mostrar a constitucionalidade da coisa. E aí veio uma nova lei totalmente editada e copiada de São Lourenço. “Que isso? Não! Nós passamos por várias reuniões ordinárias e extraordinárias para alterar a lei. Nós somos Assembléia, Assembléia é ordem máxima. Vocês não podem alterar a lei sem nossa permissão! Vocês têm que dizer se é constitucional ou não”.

(...)

De lá até 2023 foi quando então nós começamos a ter reunião, a bater pé, a reclamar...

(...)

Aí foi quando o Conselho foi inteligente e resolveu recuar, deixou a lei quietinha e alterou somente o Artigo 4º. Então o principal a gente tem hoje. (Entrevista 1 - COMDIM Capão do Leão).

Outrossim, de acordo com o artigo 5º da Lei Municipal nº 1684/2014, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (COMDIM) de Capão do Leão deverá eleger uma Coordenação Executiva composta por quatro membros: Presidente, Vice-Presidente, 1ª Secretária e 2ª Secretária. Essa Coordenação terá a responsabilidade de organizar e direcionar as atividades do Conselho, garantindo o cumprimento de suas finalidades. Ademais, a lei cria um Fundo Municipal vinculado ao COMDIM, cuja função é captar e aplicar recursos financeiros conforme as deliberações do Conselho.

O Regimento Interno, que foi aprovado no ano de 2015, trouxe algumas inovações. Além de ampliar o caráter do Conselho, registrando que este também desempenha as funções consultiva, propositiva e fiscalizadora, a normativa vincula-o à Secretaria de Cidadania e Assistência Social e fixa sua sede na Casa dos Conselhos. Além disso, determina que ao final de cada ano civil deverá ser levantado o balanço geral, o qual deverá ser submetido ao Conselho Fiscal para emissão de parecer.

No que tange às competências, foram acrescentadas as funções de orientação às mulheres vítimas de violência e encaminhamento aos serviços especializados, bem como de realização de campanhas educativas e de conscientização sobre os direitos da mulher. Por outro lado, foi normatizada a possibilidade de ampliação das representações no COMDIM. Conforme o artigo 5º, § 1º, "todas as entidades que tenham trabalho dirigido às mulheres no município de

Capão do Leão, e que, não fazem parte da composição deste Conselho, poderão requerer a este o seu ingresso que, se aprovado pelo conselho, será homologado".

Conforme estabelecido no Regimento Interno, o Conselho é composto por diversos órgãos, incluindo a Assembleia Geral, a Coordenação Executiva, o Conselho Fiscal e eventuais Comissões Especiais que possam ser criadas para atender a demandas específicas. A Assembleia Geral, instância máxima do Conselho, se reunirá ordinariamente uma vez por mês, em data pré-determinada, e, de forma extraordinária, sempre que necessário, seja por convocação da Coordenação Executiva ou a pedido de pelo menos dois terços dos membros do Conselho.

As eleições para a Coordenação Executiva, que compreende os cargos de Presidente, Vice-Presidente, 1ª Secretária, 2ª Secretária, além de dois membros para o Conselho Fiscal, ocorrerão no mês de março, durante a Assembleia Geral. Nessas eleições, oito conselheiras serão eleitas, sendo seis para a Coordenação Executiva e duas para o Conselho Fiscal, com direito a uma recondução ao término do mandato de dois anos. As conselheiras eleitas definirão os cargos da Coordenação Executiva, exceto a Presidência, que será ocupada pela conselheira mais votada.

O Regimento Interno estabelece que o Fundo Municipal do Conselho da Mulher foi criado com a finalidade de captar e aplicar recursos conforme as deliberações do COMDIM, ao qual o Fundo está vinculado. Os recursos destinados ao Conselho incluem dotações orçamentárias provenientes do Fundo Municipal, valores obtidos por meio de promoções realizadas, doações, e quaisquer outros recursos que venham a ser atribuídos à IP. A gestão desses recursos é de responsabilidade da Coordenação Executiva, que deverá apresentar um balanço anual à Assembleia Geral, o qual será submetido à aprovação do Conselho Fiscal, garantindo assim a transparência e a responsabilidade na administração financeira do COMDIM.

Na prática, no entanto, a regularização do Fundo Municipal não foi concluída, conforme observado pela ex-coordenadora Clarice Duarte. De acordo com a conselheira, embora exista uma lei que estabelece a criação do Fundo, nunca foi formalizado o processo de designação de responsabilidades específicas, como, por exemplo, a definição de um responsável na contabilidade ou no Conselho. Apesar

dessa ausência de formalização, o Conselho sempre dispôs de uma verba, nas palavras da conselheira. Por outro lado, com relação à referida verba, cumpre apontar o que a atual coordenadora, Rejane Vieira, asseverou:

Nós lutamos muito na época da LDO, que é votada na Câmara de Vereadores...ela é a Lei de Diretrizes Orçamentárias...para nós termos pelo menos um fundo entre 5 e 6 mil reais. É o que eles destinam para a maioria dos conselhos. Então a gente briga, vai lá na Câmara, diz que nós não queremos que baixe, que tem que ser isso aí. E aí durante o ano, se nós precisamos fazer folders, por exemplo, a gente faz os três orçamentos e manda para eles. Então, pelo menos, conseguimos fazer...tem esse apoio pelo menos do Executivo. Tem essa verba. (Entrevista 2 - COMDIM Capão do Leão).

No tocante à estrutura, atualmente, a IP não dispõe de uma sala própria, mas tem disponível o espaço da Casa dos Conselhos, situada no bairro Jardim América. Este local abriga uma sala de reuniões destinada a todos os conselhos, bem como uma pequena sala para o armazenamento de documentos. Anteriormente, essas instalações estavam localizadas na sede do município, mas neste ano houve a mudança para o novo bairro, o que resultou em uma maior distância e, conseqüentemente, em uma diminuição do contato frequente com o local. Como resultado, a atual coordenadora, Rejane Vieira, registrou que "a gente se divide ali, os nossos folders, os nossos banners, a gente tem bastante banners para trabalhar, então acaba ficando mais com a gente". Por outro lado, a ex-coordenadora, Clarice Duarte, elucidou que "o grupo que está hoje não está conseguindo se ver pessoalmente, mas on-line todas participam. A gente acaba sempre tendo quórum". Ademais, também não há pessoal técnico exclusivo e permanente vinculado ao Conselho.

#### **4.3.4. Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de São José do Norte**

No município de São José do Norte, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher foi instituído através da Lei Municipal nº 779, de 19 de outubro de 2016. De caráter permanente, o COMDIM possui competência propositiva, consultiva, fiscalizadora, normativa e deliberativa e tem como finalidade primordial a promoção



de ações afirmativas que visem garantir à mulher uma participação efetiva, o conhecimento e o reconhecimento social de seus direitos enquanto cidadã.

Compete ao COMDIM desempenhar diversas funções essenciais para a promoção dos direitos das mulheres. Entre essas funções, destaca-se a criação de instrumentos concretos que garantam a participação feminina em todos os níveis e setores da sociedade, com o objetivo de ampliar suas oportunidades de atuação e alternativas de emprego. Adicionalmente, o COMDIM deve estabelecer e manter canais de comunicação com os movimentos de mulheres, oferecendo suporte ao desenvolvimento das atividades dos grupos autônomos. Outra atribuição crucial é a proposição e supervisão da implementação de mecanismos destinados a coibir a violência doméstica, bem como o estímulo à criação de serviços de apoio às mulheres vítimas de violência.

De acordo com o artigo 3º, o COMDIM é composto por quinze membros, dos quais um terço é indicado pela Administração Pública Municipal e dois terços são representantes da sociedade civil, vinculados a entidades não governamentais que abordam questões de gênero. Os membros designados pela Administração Pública deverão estar vinculados às seguintes pastas: Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher; Secretaria Municipal da Saúde; Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca, com representação da Qualificação Profissional; Secretaria Municipal de Educação e Cultura; e Gabinete do(a) Prefeito(a). Ademais, os(as) referidos representantes serão nomeados(as) por Decreto do(a) Prefeito(a), com mandato coincidente ao dos(as) representantes da sociedade civil, salvo nos casos de substituição previstos pelo Regimento Interno.

No tocante aos(às) representantes da sociedade civil, cumpre registrar que estes(as) deverão ser indicados pela direção das entidades que representam, desde que estas estejam sediadas no município e sejam regularmente constituídas. Esta indicação foi válida para a primeira composição do Conselho. Para o segundo mandato, no entanto, passou a ser obrigatória a eleição dos(as) representantes da sociedade civil. O mandato dos membros tem a duração de dois anos, sendo permitida a reeleição por um período consecutivo. A substituição dos membros é vedada, exceto nos casos especificados no Regimento Interno.

Ademais, a legislação em epígrafe prevê que o COMDIM realizará reuniões ordinárias mensalmente e, extraordinariamente, sempre que necessário. Por outro

lado, a IP é composta pela Comissão Executiva, que inclui uma Presidenta, uma Vice-Presidenta e uma Secretária Geral, todas eleitas pelo Pleno através de votação, além do Pleno, que é formado por todos os membros do COMDIM e seus respectivos suplentes. É importante destacar que, embora não haja restrições quanto à participação de homens como representantes no Conselho, a composição da Comissão Executiva é restrita exclusivamente a mulheres, conforme estabelecido expressamente na legislação em epígrafe.

A legislação em questão determina, ainda, que o Poder Executivo é responsável por fornecer ao Conselho todas as condições administrativas, operacionais, de recursos humanos e financeiros necessárias para assegurar o funcionamento contínuo do órgão, sua estruturação e o cumprimento de suas atribuições. Para tanto, o COMDIM estará exclusivamente vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher (SMASCIM). Além disso, a legislação prevê a alteração das dotações orçamentárias da SMASCIM, a fim de destinar recursos específicos para a implementação das disposições mencionadas.

Nesse contexto, é relevante destacar que, por meio da Lei Complementar nº 014, de 19 de dezembro de 2017, e por iniciativa da prefeita Fabiany Roig, foi instituído o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher, o qual tem como principal objetivo assegurar os recursos financeiros necessários para a execução das políticas públicas voltadas para as mulheres. A arrecadação dos recursos se dá, principalmente, através do repasse mensal de 0,05% da receita corrente arrecadada pelo município, ficando a gestão financeira desses recursos a cargo do COMDIM. Como evidenciado no subtópico "4.2.3.", a utilização desses recursos tem sido fundamental para o desenvolvimento de ações do Conselho no âmbito das políticas públicas destinadas às mulheres no município, com destaque para o "Programa Capacita Mulher" e a contratação da Unidade SESC de Saúde Preventiva (USSP).

O Regimento Interno do COMDIM de São José do Norte entrou em vigor na data de sua publicação, em 4 de julho de 2017, conforme estipulado no artigo 33. Em comparação com a legislação que instituiu a IP, o Regimento introduziu algumas inovações. Entre elas, destaca-se a inclusão das Comissões Temáticas na estrutura do COMDIM. Essas comissões, que podem ser constituídas com a participação de entidades titulares e suplentes, têm a função de auxiliar a Comissão Executiva no cumprimento de suas atribuições e assessorar a Plenária. Ademais, o Regimento

estabeleceu diretrizes claras quanto à natureza, competência e funcionamento da Plenária Geral, da Comissão Executiva, bem como da Presidência, Vice-Presidência, Secretaria Geral e das conselheiras.

Conforme estabelecido no artigo 10, cabe à Plenária Geral, entre outras atribuições, identificar, discutir e aprovar as prioridades, bem como estimular e orientar as atividades e investimentos voltados para as políticas de promoção dos direitos da mulher, além de criar Comissões Transitórias. Ademais, o artigo 12 prevê expressamente que a Plenária Geral requer a presença da maioria absoluta de suas integrantes para a validade das deliberações, sendo que apenas conselheiras titulares e suplentes no exercício da titularidade têm direito a voto nessas decisões.

Por fim, o Regimento Interno estabelece que, em caso de vacância de cargo de entidade titular, o COMDIM providenciará sua recomposição por meio de uma entidade suplente em plenária, havendo sorteio, caso haja mais de uma entidade na suplência. Além disso, para participar de editais do COMDIM, as entidades da sociedade civil ou organizações não governamentais deverão estar legalmente constituídas, com estatutos sociais devidamente registrados, comprovar atuação direta no município há pelo menos um ano e estar inscritas no Conselho.

No tocante à estrutura, o COMDIM não dispõe de uma sala própria, razão pela qual utiliza o espaço cedido pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e da Mulher (SMASCIM), ao qual é vinculado. Por outro lado, também não dispõe de pessoal técnico exclusivo e permanente vinculado ao Conselho, todavia, cumpre referir que, dentro da SMASCIM, há um secretário específico que se encarrega da gestão de todos os conselhos relacionados à Secretaria, incluindo o COMDIM. Este secretário é responsável por providenciar a estrutura necessária ao funcionamento do Conselho, como computadores e impressoras, além de garantir o arquivamento adequado das atas, listas de presença e outros documentos essenciais, tanto em formato físico quanto digital. Durante as reuniões do COMDIM, o secretário participa ativamente, registrando as atas em tempo real e providenciando, de imediato, o encaminhamento das deliberações, como resoluções, eleições e alterações em decretos. Essas nomeações dos membros do Conselho, realizadas através de decretos, são também gerenciadas por esse secretário, que assegura a eficiência na organização e no envio dos ofícios e solicitações recebidas pelo COMDIM.

#### **4.3.5. Os CGPMs selecionados sob a perspectiva da literatura**

Na investigação conduzida por Bezerra et al. (2022), acerca dos processos de desinstitucionalização e resiliência dos colegiados nacionais durante o governo Bolsonaro, a importância do desenho institucional na análise dos conselhos foi destacada. Os autores classificaram como forte o desenho institucional de conselhos que são estabelecidos por lei, possuem atribuições claramente definidas e gestão de recursos orçamentários. Em contraste, conselhos criados por decretos, com atribuições pouco definidas ou regulamentadas apenas por normas infralegais, foram considerados de desenho institucional fraco. Para a análise, foram operacionalizadas variáveis relacionadas à hierarquia normativa dos instrumentos legais e infralegais que regulam a criação, as atribuições e o funcionamento desses conselhos.

No âmbito desta pesquisa, levando em conta os critérios classificatórios acima referidos, poderíamos apontar que todos os Conselhos foram criados através de leis municipais. Todavia, no tocante aos Regimentos Internos, cumpre registrar que enquanto aqueles relativos aos COMDIMs de Pelotas e Rio Grande foram regulamentados através de decreto, a normativa do Conselho de Capão do Leão entrou em vigor após aprovação em plenária, na Assembléia Geral, por no mínimo dois terços das entidades membros, conforme previsto em seu artigo 35. Em São José do Norte, o Regimento Interno do Conselho entrou em vigor na data de sua publicação, conforme disposto no artigo 33.

A situação dos quatro conselhos pesquisados, que possuem regimentos internos, reflete uma realidade que é comum à maioria dos conselhos municipais de políticas para as mulheres no estado do Rio Grande do Sul. De acordo com o diagnóstico realizado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) em 2021, entre os 94 municípios gaúchos que possuem conselhos municipais nessa área, 73,41% já haviam normatizado seus regimentos internos (TCE, 2021).

Com relação à gestão de recursos orçamentários, atualmente, apenas os Conselhos de Capão do Leão e São José do Norte desempenham tal atividade. Não obstante o Fundo Municipal, previsto na lei que instituiu o COMDIM em Capão do

Leão, não estar ativo, conforme apontado pela ex-coordenadora, Clarice Duarte, segundo a atual coordenadora, Rejane Vieira, anualmente as conselheiras pressionam o Executivo Municipal para que destine parte do orçamento ao CONDIM. Nas palavras da conselheira, em geral se trata de um valor em torno de seis ou sete mil reais, que são aplicados em coffee breaks, servidos em eventos promovidos pelo Conselho, ou mesmo para cobrir gastos administrativos como, por exemplo, com impressões de documentos e confecção de folders.

Por outro lado, o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher possibilita ao COMDIM de São José do Norte a gestão de recursos financeiros significativamente mais expressivos em comparação ao COMDIM de Capão do Leão. Com sua principal fonte de financiamento proveniente do repasse mensal de 0,05% da receita corrente arrecadada pelo município, o Conselho nortense tem deliberado sobre valores substanciais, conforme evidenciado em diversas resoluções. A título de ilustração, podemos citar a Resolução nº 02/2020, que aprovou o repasse de R\$14.000,00 para o custeio de insumos e início da produção do "Programa Capacita Mulher, bem como a Resolução nº 06/2022, que liberou R\$ 50.000,00 do Fundo para o custeio da contratação da Carreta SESC e a realização de dois cursos profissionalizantes dentro do mesmo programa.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), um conselho consultivo tem como principal função fornecer opiniões, propor ou sugerir medidas relacionadas ao seu campo de atuação, enquanto um conselho fiscalizador é aquele responsável pelo controle das ações e pela gestão dos recursos no âmbito estatal. Em contraste, um conselho deliberativo possui o poder efetivo de tomar decisões sobre ações ou políticas, atuando de forma participativa nesse processo. Nessa linha e diante do acima exposto, podemos inferir que a gestão de recursos significativos permite ao COMDIM de São José do Norte a realização de ações que têm um impacto efetivo nas políticas públicas voltadas para as mulheres no município, além de reforçar o exercício de sua função deliberativa.

Ademais, é importante trazer novamente à tona o diagnóstico realizado pelo Tribunal de Contas do Estado, no ano de 2021. Nesse estudo, observou-se que 87,23% dos CGPMs criados possuem caráter deliberativo, indicando uma participação mais ativa na formulação de políticas públicas para mulheres e no combate à violência doméstica, na visão do Tribunal em questão. Além disso,

76,40% dos conselhos têm caráter consultivo, enquanto 31,91% possuem caráter normativo (TCE, 2021).

Não obstante a constatação do grande número de CMPs no Rio Grande do Sul que declaram ter caráter deliberativo, o que os dados constatados no âmbito desta tese sugerem é que, na prática, poucos conseguem efetivamente exercê-lo. À exceção do COMDIM de São José do Norte, conforme exposto acima, os Conselhos de Capão do Leão, Pelotas e Rio Grande, apesar de formalmente possuírem o caráter deliberativo, não conseguem deliberar de maneira a impactar efetivamente as políticas públicas destinadas às mulheres nos respectivos municípios.

Enquanto a atual coordenadora, Rejane Vieira, asseverou que a atuação do COMDIM de Capão do Leão é mais "de fiscalização, é de tentar levar esse conhecimento para a comunidade, dos seus direitos, desse empoderamento", a presidenta do COMDIM de Rio Grande, Dianelisa Amaral, afirmou que "ele só é fiscalizador, ele não é deliberativo". Nas palavras da conselheira,

Ele não delibera verbas aqui em Rio Grande. Só tem 3 conselhos que são deliberativos: o da saúde, da educação e o da assistência. Se chega alguma verba para o Conselho, para políticas com mulheres, geralmente passa pelo Conselho da Assistência. A gente não tem esse papel. Por exemplo, chega uma emenda parlamentar para reestruturar a Coordenadoria das Mulheres, quem vai aprovar essa emenda é o Conselho da Assistência. Porque a gente não tem esse papel, ele é fiscalizador e consultivo. Ele é consultado e tem esse poder de ser. Mas ele não delibera verba. (Entrevista 6 - COMDIM Rio Grande).

Em um estudo realizado por esta pesquisadora, no ano de 2017, sobre o COMDIM de Pelotas, foi observado que, apesar de o Conselho acumular formalmente as funções consultiva, deliberativa e fiscalizatória, na prática, sua atuação como órgão deliberativo era limitada. Durante diversas reuniões analisadas, o foco principal esteve na função de fiscalização, enquanto a possibilidade de ações concretas e deliberativas foi frequentemente negligenciada. Cumpre evidenciar que a situação encontrada no âmbito desta pesquisa, permite inferir que não houve qualquer alteração ao longo dos últimos anos (Tavares, 2017).

É importante ressaltar que a lei que criou o COMDIM de Pelotas previa a instituição de um Fundo Municipal destinado à captação e aplicação de recursos, conforme as deliberações do Conselho. A coordenadora Regina Nogueira relembra que, ao longo dos anos, o Conselho foi responsável pela gestão de verba pública. No entanto, a Lei Municipal nº 6.078/14, que reestruturou a IP, deixou de incluir uma previsão específica para a manutenção desse Fundo, o que pode ter contribuído para a mudança em sua atuação.

No tocante à composição, cumpre registrar que, no diagnóstico conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado em 2021, constatou-se que a composição dos CMPs nos municípios do Rio Grande do Sul ainda exige aprimoramentos, especialmente no que diz respeito à paridade e à representatividade da sociedade civil. O levantamento revelou que, dos 94 municípios avaliados, 45 possuem conselhos municipais paritários, nos quais a representação entre sociedade civil e governo é equilibrada, enquanto 49 municípios ainda mantêm conselhos não paritários (TCE, 2021).

No contexto analisado, foi identificado que, em 10 municípios, os conselhos municipais de políticas para as mulheres não possuem, por lei, membros representando a sociedade civil, sendo todos os integrantes representantes do governo. Além disso, em 11 municípios, a sociedade civil não representa nem metade dos membros do conselho (TCE, 2021).

Diante do exposto, o Tribunal considerou a situação analisada como desfavorável, ressaltando que a função primordial dos conselhos de direitos é justamente incorporar as demandas advindas da sociedade civil. A ausência de representantes da sociedade civil nesses conselhos pode tornar sua atuação meramente formal, resultando em menor proatividade na confrontação e discussão das decisões governamentais relacionadas às políticas públicas (TCE, 2021).

Cumpre anotar que a literatura especializada frequentemente identifica uma tendência à concentração de poder no segmento governamental dentro dos conselhos. Para mitigar essa concentração, os analistas recomendam a implementação de medidas como a paridade numérica entre conselheiros governamentais e representantes da sociedade civil. Além disso, sugerem a adoção de um desenho institucional que inclua mecanismos capazes de limitar o poder governamental, como a realização de eleições livres para a escolha dos

conselheiros e para cargos de liderança, como a presidência do conselho (Fonseca, 2011).

Nessa linha, é necessário destacar que o artigo 3º da Lei Municipal nº 1684/2014 estabelece que a composição do COMDIM de Capão do Leão deve ser paritária, ou seja, com igual representação entre o governo e a sociedade civil. De acordo com Rejane Vieira, atual coordenadora do Conselho, essa paridade foi deliberadamente projetada para limitar o poder governamental dentro da IP. Nas palavras da conselheira, o equilíbrio entre as representações foi pensado para evitar que futuros prefeitos ou gestões municipais possam manipular ou influenciar de forma desproporcional as decisões do Conselho.

Outrossim, foi regulamentada a possibilidade de ampliação das representações no referido COMDIM, conforme estabelecido no artigo 5º, § 1º, do Regimento Interno. Segundo essa norma, todas as entidades que desenvolvem trabalhos direcionados às mulheres no município de Capão do Leão, mas que ainda não integram a composição do Conselho, podem solicitar sua inclusão. Caso o pedido seja aprovado pelo Conselho, a inclusão da entidade será devidamente homologada.

No contexto do COMDIM de São José do Norte, a legislação não apenas especifica o número exato de cadeiras a serem ocupadas por cada segmento, mas também assegura uma maior representação da sociedade civil. Dos quinze membros que compõem o Conselho, dois terços das vagas são reservados para representantes desse segmento, evidenciando a importância dada à participação da sociedade civil nas deliberações e na estrutura do Conselho.

Ademais, vale sublinhar que, em todos os Conselhos analisados, os métodos de seleção das representações da sociedade civil estão alinhados com uma das propostas de Almeida (2015) para mitigar os problemas de legitimidade na representação política nessas instâncias. A autora argumenta que o desenho institucional deve ser aprimorado, especialmente no que tange às regras que definem os métodos de seleção dos representantes. Embora essas regras não precisem ser necessariamente padronizadas, é fundamental que sejam mais eficazes em garantir certos princípios. Assim, a definição da representação da sociedade civil deve estar sob o controle das próprias organizações, e não dos



governos, como ocorre em diversos casos, o que é observado nos COMDIMs estudados.

Retomando o diagnóstico realizado pelo Tribunal de Contas do Estado, é importante observar que, em vários CGPMs no Rio Grande do Sul, as vagas destinadas à sociedade civil foram ocupadas por representantes de órgãos públicos ou entidades sem relação direta com a luta contra a violência de gênero e doméstica, como sindicatos, entidades comerciais e órgãos governamentais. Nesse contexto, vale destacar que o COMDIM de Pelotas é composto por 21 conselheiras, cada uma com sua respectiva suplente, distribuídas igualmente entre três grupos: representantes da sociedade civil, do Poder Público Municipal, e de instituições públicas e particulares. No entanto, a legislação municipal inclui partidos políticos e sindicatos como representantes da sociedade civil.

É importante observar que uma situação similar ocorre em São José do Norte. Conforme indicado pelos decretos de nomeação das entidades que compuseram o COMDIM nos biênios 2019/2021 e 2021/2023, das dez entidades classificadas como representantes da sociedade civil, uma é um sindicato e outra é um órgão do poder executivo estadual. Esse aspecto será abordado com mais detalhes no próximo capítulo.

Seguindo a análise, cumpre registrar que o COMDIM de Rio Grande também apresenta características semelhantes às do Conselho de Pelotas. Conforme estabelecido pela Lei nº 6.349/2006, a composição do Conselho inclui as seguintes entidades: Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Fundação Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, Intersindical e União Riograndina de Associações de Bairros (URAB). Em contrapartida, a participação do poder público municipal é garantida por representantes das Secretarias Municipais de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SMHADU), Educação e Cultura, Saúde, Cidadania e Assistência Social (SMCAS), além da Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer. Considerando a composição prevista, observa-se que a URAB é a única entidade que poderia ser legitimamente considerada como representante da sociedade civil.

Por outro lado, a legislação municipal permite a integração de novas entidades ao Conselho, desde que indicadas e aprovadas por dois terços das conselheiras, o que requer análise detalhada das entidades nomeadas durante o

período estudado para verificar se houve, ao menos, uma representação paritária entre os segmentos. Tal análise também será objeto do próximo Capítulo.

Com base no exposto, buscou-se realizar uma análise detalhada de cada Conselho, compreendendo o contexto de sua criação, sua arquitetura institucional, e a estrutura das políticas públicas voltadas para as mulheres em cada município. A partir dessa abordagem, o próximo Capítulo será dedicado à análise da qualidade do associativismo e à potencial atuação em rede, culminando na identificação das estratégias que possibilitaram a adoção de práticas resilientes por essas instituições, durante o período em estudo.

## **Capítulo 5 - Os CGPMs em um contexto de pandemia e desarticulação das políticas públicas para mulheres: uma análise sob a ótica da resiliência**

Este capítulo analisa os Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres (CMPs) nos municípios de Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte, situados em um contexto de desarticulação das políticas públicas para mulheres e fortalecimento das forças conservadoras no Brasil, durante o período pandêmico. A investigação é fundamentada em estudos como os de Almeida, Belançon e Chaves (2019), que enfatizam a importância de avaliar a qualidade do associativismo nas instâncias participativas, especialmente em um cenário marcado pela institucionalização das demandas feministas e pela retração do diálogo entre o Estado e os movimentos sociais.

Adicionalmente, Débora de Almeida (2020) introduz o conceito de resiliência institucional, que descreve o esforço contínuo dos atores sociais para preservar as instituições participativas, mesmo em contextos adversos. Este conceito é central para compreender como os CMPs mantiveram-se como espaços de atuação, influência e deliberação, apesar dos desafios impostos pela conjuntura política e social.

É necessário elucidar que, no contexto dos CMPs selecionados, por se tratarem de conselhos que não percorreram toda a trilha de institucionalização — fator que a literatura aponta como indicativo de menor resiliência em comparação àqueles que a cumpriram (Almeida; Martelli e Coelho, 2021) —, sua permanência ativa se torna particularmente relevante. Além disso, o fato de serem majoritariamente compostos por mulheres, um grupo que, conforme demonstrado no capítulo 1 desta tese, foi especialmente vulnerabilizado pelos efeitos da pandemia de Covid-19, agrava os desafios enfrentados. Considerando ainda que a pauta defendida por essas IPs se opunha às apostas programáticas e políticas do governo Bolsonaro, conforme apontado por Bezerra, Almeida, Lavallo e Dowbor (2022), e que muitos conselhos semelhantes enfrentaram esvaziamento ou se tornaram inativos, no período, no Estado, conforme apontado no capítulo 3, o fato de os CGPMs analisados terem mantido suas atividades foi compreendido, no âmbito

desta tese, como um indicativo de sua superação dos desafios políticos e sanitários impostos à época e, portanto, de sua resiliência.

Todavia, no que tange às estratégias de atuação dos conselhos analisados, é fundamental entender que a atuação dos atores e atrizes, com relação à resiliência institucional, conforme definida por Almeida (2020), transcende a mera preservação das IPs. A autora ressalta que os agentes envolvidos devem não apenas garantir a continuidade dessas instituições como espaços de participação e influência, mas também adotar uma postura ativa, que inclua a defesa, adaptação e inovação no âmbito das IPs. Nesse sentido, o capítulo também explora as estratégias resilientes adotadas pelos CGPMs, destacando-se a atuação em redes e a utilização de ferramentas tecnológicas, que não apenas asseguraram a continuidade das atividades, mas também ampliaram a visibilidade e o alcance de suas ações.

Diante dos desafios impostos pela pandemia e pela desarticulação das políticas públicas para mulheres no Brasil, este capítulo se propõe a realizar uma análise detalhada dos CGPMs nos municípios selecionados, buscando, inicialmente, identificar as entidades que os compuseram, avaliando a qualidade do associativismo presente em cada instância participativa. Em seguida, examina os esforços dos atores e atrizes envolvidos na manutenção e fortalecimento desses Conselhos, assegurando que continuassem a desempenhar um papel relevante na formulação de políticas públicas para as mulheres, mesmo diante de adversidades significativas.

Sob essa ótica, é importante elucidar que, diante da impossibilidade de identificar ações explícitas adotadas pelas atrizes com o objetivo de manter e fortalecer esses Conselhos, a análise subsequente buscou inferir tais ações de forma indireta, focando na atuação da sociedade civil durante o período. Essa abordagem decorre da impossibilidade de aplicar a técnica de observação participante no período em questão, aliada às dificuldades impostas pela pandemia, que exigiram uma rápida adaptação das conselheiras ao ambiente digital e, conseqüentemente, parecem ter dificultado a formalização adequada dos atos. Além disso, o acesso limitado às atas disponíveis para esta pesquisadora restringiu a extração de informações detalhadas que permitissem uma análise mais aprofundada da atuação das envolvidas nas instâncias participativas durante o período estudado.

Por fim, o capítulo destaca a análise das estratégias resilientes adotadas pelos CGPMs, com ênfase na atuação em redes e no uso de ferramentas tecnológicas. Estas não apenas garantiram a continuidade dos trabalhos, mas também ampliaram a visibilidade e o alcance de suas ações.

### **5.1. A qualidade do associativismo e o papel da sociedade civil na resiliência dos CMPs em estudo**

O recorte temporal adotado nesta pesquisa foi definido com base nos argumentos apresentados no subtópico "3.2. Do recorte temporal", considerando a relevância do período de vigência da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), decretada pelo Ministério da Saúde no Brasil. Este recorte compreende o intervalo de 03 de fevereiro de 2020 a 22 de abril de 2022, coincidente com o governo Bolsonaro, que ocorreu entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022.

Isto posto, cumpre apontar que Almeida, Belançon e Chaves (2019) buscaram contribuir para a avaliação dos resultados decorrentes da aproximação de setores do feminismo brasileiro ao Estado, com foco na institucionalização de suas demandas, especialmente no contexto do fortalecimento das forças conservadoras no país. Em sua análise, as autoras destacam a importância de examinar o tipo de associativismo envolvido nas instâncias participativas dessa área.

De acordo com Lüchmann, Almeida e Gimenes (2018), o campo do associativismo é caracterizado por uma diversidade de termos na literatura, como organizações sem fins lucrativos, associações voluntárias, sociedade civil, terceiro setor, economia social, e organizações não governamentais. Esses termos abrangem uma ampla variedade de instituições e organizações, incluindo hospitais, escolas, universidades, sindicatos, grupos ambientalistas, entre outros. Tal diversidade levanta questionamentos sobre a adequação de enquadrá-los em um único conceito. No entanto, algumas características têm sido utilizadas para diferenciar e classificar esse campo, como o fato de serem organizações voluntárias, autoadministradas e sem finalidade lucrativa (Lüchmann; Almeida; Gimenes, 2018).

Ademais, Débora de Almeida (2020) investigou as transformações na participação política que impactaram a relação entre Estado e sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas após o impeachment presidencial de 2016 no Brasil. A autora introduz o conceito de resiliência institucional, definido como o esforço deliberado dos atores e atrizes para preservar as IPs como espaços de atuação, influência e deliberação da sociedade civil na condução das políticas públicas.

Diante do exposto e em consonância com a proposta deste estudo, torna-se imperativo identificar as entidades que compuseram os CGPMs nos municípios selecionados durante o período em análise. O objetivo é identificar a qualidade do associativismo congregado em cada instância participativa (IP) e examinar os esforços empreendidos pelos atores e atrizes envolvidos na manutenção dos Conselhos como espaços de atuação e influências nas políticas públicas voltadas para as mulheres nesses municípios.

No que se refere ao COMDIM de Pelotas, é pertinente recordar que, em 2017, o COMDIM passou por uma eleição histórica, caracterizada pela expressiva participação de instituições no processo eleitoral. Esse aumento no número de entidades inscritas gerou uma situação inédita, na qual todas as instituições representantes da sociedade civil contaram com suplentes (Tavares, 2017). De forma semelhante, no biênio subsequente, 2019/2021, observou-se a repetição parcial desse fenômeno, com a participação de duas instituições públicas e privadas, além de quatro entidades da sociedade civil, como suplentes<sup>36</sup>, resultando na seguinte composição<sup>37</sup>:

**Quadro 1:** Composição do CMDM Pelotas no biênio 2019/2021

<b>CONDIM PELOTAS</b>	
<b>Biênio 2019/2021</b> <b>Portaria nº 043, de 15 de agosto de 2019</b>	<b>Biênio 2021/2023</b> <b>Portaria nº 044, de 27 de julho de 2021</b>

<sup>36</sup> Considerando que no biênio seguinte, qual seja, 2021/2023, houve uma diminuição no número de entidades que integraram o COMDIM, resultando na ausência de suplentes na composição, para fins de análise do tipo de associativismo que o Conselho congregou no período em estudo, consideramos a composição do biênio 2019/2021.

<sup>37</sup> As informações constantes no quadro abaixo foram organizadas neste trabalho exatamente como nos referidos documentos oficiais. Nessa linha, cumpre apontar que nas portarias, os partidos políticos constam identificados como pertencentes ao segmento da sociedade civil.

<b>Poder Público Municipal - Titulares</b>	<b>Poder Público Municipal - Titulares</b>
1. Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres	1. Coordenadoria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres
2. Secretaria Municipal de Segurança Pública (SSP)	2. Secretaria Municipal de Segurança Pública (SSP)
3. Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS)	3. Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS)
4. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SDR)	4. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural (SDR)
5. Secretaria Municipal de Educação e Desporto (SMED)	5. Secretaria Municipal de Educação e Desporto (SMED)
6. Secretaria Municipal de Saúde (SMS)	6. Secretaria Municipal de Saúde (SMS)
7. Secretaria Municipal de Cultura (SECULT)	7. Secretaria Municipal de Cultura (SECULT)
<b>Instituições Públicas e Privadas - Titulares</b>	<b>Instituições Públicas e Privadas - Titulares</b>
1. Associação Riograndense de Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater/RS-Ascar	1. Brigada Militar - Patrulha Maria da Penha - 4º BPM - Batalhão Cel. Camilo
2. Coordenadoria Regional de Educação (5ª CRE)	2. Associação Riograndense de Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater/RS-Ascar
3. Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM)	3. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul)
4. Embrapa Clima Temperado	4. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB Pelotas)
5. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul)	5. Conselho Regional do Serviço Social 10ª Região - CRESS
6. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB Pelotas)	6. Coordenadoria Regional de Educação (5ª CRE)
7. Universidade Federal de Pelotas (UFPel)	7. Universidade Católica de Pelotas - UCPel
<b>Instituições Públicas e Privadas - Suplentes</b>	<b>Instituições Públicas e Privadas - Suplentes</b>
1. Brigada Militar - Patrulha Maria da Penha - 4º BPM - Batalhão Cel. Camilo	-
2. 5ª Delegacia Penitenciária Regional (SUSEPE)	-
<b>Sociedade Civil - Titulares</b>	<b>Sociedade Civil - Titulares</b>
1. Associação Brasileira de Mulheres da Carreira	1. Centro dos Professores do Estado do Rio

Jurídica (ABMCJ)	Grande do Sul (CPERS)
2. Cáritas Arquidiocesana de Pelotas/RS	2. Cáritas Arquidiocesana de Pelotas/RS
3. Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas (GAMP)	3. Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas (GAMP)
4. Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)	4. Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)
5. Partido dos Trabalhadores (PT)	5. Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE) – seção sindical IFSUL- Pelotas/RS
6. Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE) – seção sindical IFSUL- Pelotas/RS	6. Partido Comunista Brasileiro (PCB)
7. União Pelotense de Associações Comunitárias e Associações Afins (UPACAF)	7. Partido Cidadania
<b>Sociedade Civil - Suplentes</b>	<b>Sociedade Civil - Suplentes</b>
1. Partido Comunista Brasileiro (PCB)	-
2. Grupo Vale à Vida	-
3. Grupo Cidadania e Vida	-

**Fonte:** Elaboração própria.

No que se refere à composição do COMDIM de Rio Grande, a análise dos documentos oficiais revelou um aumento significativo no número de entidades participantes nas gestões de 2020 e 2022, passando de dez para vinte e quatro instituições. Em 2020, novas entidades passaram a integrar o Conselho, como a Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres (CPPM), o Instituto Federal de Rio Grande (IFRS), a Secretaria Municipal de Gestão Administrativa (SMGA), a Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária (SMHRF), a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA), a Secretaria Municipal da Pesca (SPM), a Associação de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis (ALGBT), o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS), o Coletivo ArtEstação PhotoDeriva, a Colmeia Movimento Solidário, a Cooperativa de Reciclagem e Defesa do Meio Ambiente Santa Rita, a Marcha Mundial das Mulheres (MMM), o Movimento Nacional da Luta pela Moradia (MNLN), o grupo Nós na Vila, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Sindicato da Alimentação, o Sindicato dos



Trabalhadores em Educação de Rio Grande (SINTERG) e a União Brasileira de Mulheres (UBM). Este acréscimo resultou em uma predominância de representações da sociedade civil, com quatorze instituições, em comparação ao poder público, que passou a contar com dez. Em 2022, a única alteração observada foi a substituição do Coletivo ArtEstação PhotoDeriva pelo Sindicato dos Bancários, mantendo-se inalterada a distribuição de cadeiras entre os diferentes segmentos.

A composição do COMDIM, durante os biênios em questão, conforme os respectivos decretos de criação, foi a que segue:

**Quadro 2:** Composição do CMDM Rio Grande nos biênios 2020/2022 e 2022/2024

<b>CONDIM RIO GRANDE</b>	
<b>Biênio 2020/2022 Decreto nº 16.917/2020</b>	<b>Biênio 2022/2024 Decreto nº 18.886/2022</b>
1. Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres (CPPM)	1. Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres (CPPM)
2. Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM)	2. Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM)
3. Instituto Federal de Rio Grande (IFRS)	3. Instituto Federal de Rio Grande (IFRS)
4. Universidade Federal do Rio Grande (FURG)	4. Universidade Federal do Rio Grande (FURG)
5. Secretaria de Cultura (SECULT)	5. Secretaria Municipal da Cultura (SECULT)
6. Secretaria Municipal de Cidadania e Ação Social (SMCAS)	6. Secretaria Municipal da Cidadania e Assistência Social (SMCAS)
7. Secretaria de Municipal da Educação (SMED)	7. Secretaria Municipal da Educação (SMED)
8. Secretaria Municipal de Gestão Administrativa (SMGA)	8. Secretaria de Município de Gestão Administrativa (SMGA)
9. Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (SMHRF)	9. Secretaria Municipal de Coordenação, Planejamento, Habitação e Regularização Fundiária (SMHRF)
10. Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA)	10. Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA)
11. Secretaria Municipal de Saúde (SMS)	11. Secretaria Municipal de Saúde (SMS)
12. Secretaria Municipal da Pesca (SPM)	12. Secretaria Municipal da Pesca (SPM)
13. Associação ALGBT	13. Associação ALGBT
14. Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS)	14. Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS)

15. Coletivo ArtEstação PhotoDeriva	15. Sindicato dos Bancários
16. Colmeia Movimento Solidário	16. Colmeia Movimento Solidário
17. Cooperativa de Reciclagem e Defesa do Meio Ambiente Santa Rita	17. Cooperativa de Reciclagem e Defesa do Meio Ambiente Santa Rita
18. Marcha Mundial das Mulheres (MMM)	18. Marcha Mundial das Mulheres (MMM)
19. Movimento Nacional da Luta pela Moradia (MNLM)	19. Movimento Nacional da Luta pela Moradia (MNLM)
20. Nós na Vila	20. Nós na Vila
21. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS)	21. Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS)
22. Sindicato da Alimentação	22. Sindicato da Alimentação
23. Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Rio Grande (SINTERG)	23. Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Rio Grande (SINTERG)
24. União Brasileira de Mulheres (UBM)	24. União Brasileira de Mulheres (UBM)

**Fonte:** Elaboração própria.

Com relação ao COMDIM de Capão do Leão, inicialmente, cumpre registrar que, durante o biênio 2021/2023, as conselheiras foram forçadas a atuar na informalidade devido à falta de nomeação oficial, decorrente da resistência do Executivo em alterar o artigo 4º da Lei Municipal nº 1684/2014, que permitia apenas uma recondução ao cargo. Em virtude desses obstáculos, a análise da composição do COMDIM durante o período em estudo foi comprometida, sendo viável apenas a verificação da composição referente ao biênio 2019/2021, cujas nomeações foram formalizadas por meio do Decreto nº 025/2019, conforme segue:

**Quadro 3:** Composição do CMDM Capão do Leão no biênio 2019/2021

<b>CONDIM CAPÃO DO LEÃO</b>
<b>Biênio 2019/2021 Decreto nº 025/2019</b>
1. Sindicato dos Municipários
2. Associação de Moradores do Bairro Parque Fragata
3. Brigada Militar
4. Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto

- 
5. Associação Família pela Vida (AFAVI)
- 
6. Associação Riograndense de Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater/RS-Ascar
- 
7. Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social
- 
8. Centro de Tradições Gaúchas Herança Campeira
- 

**Fonte:** Elaboração própria.

No que se refere ao COMDIM de São José do Norte, é necessário registrar que esta pesquisadora não obteve sucesso em localizar o decreto que nomeou as conselheiras para o biênio 2019/2021, apesar de todos os esforços empreendidos. Em função disso, a análise considera apenas a composição do biênio 2021/2023, estabelecida pelo Decreto nº 17.398/2022. Contudo, é importante destacar que, conforme informação da ex-coordenadora Richelle da Matta, não houve alteração na composição do Conselho em relação ao biênio 2019/2021.

Feito o registro acima, vale referir que o Conselho deveria ser composto, conforme previsão legal, por quinze membros, sendo um terço por representantes indicados da Administração Pública Municipal e dois terços por membros da representação da sociedade civil. Com relação a esta, a legislação municipal ainda estabelece que as entidades devem ser não governamentais e trabalharem com as questões de gênero, especialmente as atinentes às mulheres. Contudo, além da Polícia Civil e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais estarem enquadrados como sociedade civil, das dez instituições que compõem o segmento em questão, não se identifica, pelo menos à primeira vista, nenhuma que atue diretamente na defesa dos direitos das mulheres:

**Quadro 4:** Composição do CMDM São José do Norte no biênio 2021/2023

---

<b>CONDIM SÃO JOSÉ DO NORTE</b>
<b>Biênio 2021/2023</b>
<b>Decreto nº 17.398/2022</b>
<b>Representantes Governamentais:</b>
1. Gabinete Prefeita – GP
2. Secretaria Municipal de Saúde (SMS)

---

---

3. Secretaria Municipal da Assistência Social, Cidadania e da Mulher (SMASCIM)

---

4. Secretaria Municipal da Agricultura e da Pesca (SMAP)

---

5. Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC)

---

**Representantes das Entidades da Sociedade Civil:**

---

1. Polícia Civil

---

2. Associação Espírita Jesus

---

3. Pastoral da Criança

---

4. Associação das Voluntárias do Hospital e Maternidade São Francisco

---

5. Cooperativa dos Agricultores Familiares de São José do Norte (Cooafan)

---

6. Associação Riograndense de Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater/RS-Ascar

---

7. Associação das Artesãs

---

8. Instituto Brasileiro de Saúde Ensino Pesquisa e Extensão para o Desenvolvimento Humano (IB Saúde)

---

9. Colônia dos Pescadores

---

10. Sindicato dos Trabalhadores Rurais

---

**Fonte:** Elaboração própria.

No estudo conduzido por Almeida, Belançon e Chaves (2019), foi adotada a tipologia de associativismo previamente desenvolvida por Lüchmann, Almeida e Gimenes (2018), no contexto de uma pesquisa sobre a composição de conselhos gestores. A aplicação dessa tipologia permitiu uma análise comparativa entre conselhos de diferentes áreas, resultando em nove categorias principais: associações do mundo do trabalho, empresariais/patronais, movimentos sociais, acadêmicas, socioassistenciais, religiosas, territoriais/comunitárias, socioambientais, além de fóruns. A classificação em epígrafe observou os seguintes critérios:

Em associações **socioassistenciais** incluímos as entidades assistenciais que estão voltadas para a prestação de serviços e atendimento assistencial aos seus respectivos públicos. São exemplos os grupos de assistência a idosos, a portadores de deficiências, como a Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais e Rede Feminina de Combate ao Câncer. Nas associações **religiosas**, incluímos aquelas com esse mesmo perfil em termos de objetivos e missão, mas que assumiram de forma

explícita uma identidade religiosa (Pastorais, Sociedade Bíblica do Brasil, Sociedades Espíritas etc.). Separam as associações sindicais e profissionais de trabalhadores, enquadradas na classificação **mundo do trabalho** (sindicatos e organizações de trabalhadores em geral), das do tipo **empresarial/patronal** (como a Associações Comerciais e Empresariais) para preservar as especificidades de seus respectivos filiados (Almeida, Belançon e Chaves, 2019, p. 191).

Por outro lado, em associações **territoriais/comunitárias**, as autoras incluíram:

(...) aquelas de base territorial, cujo exemplar de maior evidência são as associações de bairro ou comunitárias e/ou de moradores. O associativismo **acadêmico** reúne as organizações, núcleos e centros voltados à pesquisa, geralmente vinculados a universidades, como o Instituto de Estudos de Gênero/IEG em Florianópolis, por exemplo. O associativismo **socioambiental** conforma as organizações que estão voltadas ao desenvolvimento de projetos socioambientais, que tem um perfil geralmente mais profissionalizado, como as ONGs. As associações enquadradas em **movimentos sociais** foram aquelas em que pudemos detectar um discurso associado às bandeiras da defesa de direitos sociais, que assumem como objetivos, em graus variados, a transformação social, como por exemplo a Marcha Mundial de Mulheres, MSTC - Movimento Sem Teto do Centro em São Paulo. Os **fóruns** são associações que apresentam uma natureza articulatória, englobando várias organizações sociais, a exemplo do Fórum de Entidades para Aplicação da Lei Maria da Penha. Outros três grupos também compõem nosso banco. Classificamos como **outras** as associações que não foram passíveis de enquadramento nos critérios anteriormente mencionados e em **sem identificação** os casos em que não foi possível identificar se havia efetivamente uma associação mediando a representação no conselho. Na classificação **representantes de outros conselhos** incluímos aqueles assentos reservados não para associações, mas para conselheiros de outras áreas de políticas (Almeida, Belançon e Chaves, 2019, p. 191).

Adotando-se a tipologia empregada no citado estudo, é possível inferir que os CGPMs de Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte possuem a seguinte qualidade de associativismo:

**Tabela 5:** Tipo de Associativismo dos CGPMs estudados

Tipo de Associativismo	Frequência			
	Capão do Leão	Pelotas	Rio Grande	São José do Norte
Movimentos sociais	-	1	5	-
Mundo do Trabalho	1	3	4	1
Socioassistencial	-	2	1	2
Territorial/comunitario	3	1	-	3
Acadêmico	-	2	2	1
Outros tipos de associações	1	9	1	1
Assistencial religioso	-	1	-	1
Empresarial/Patronal	-	-	-	-
Fóruns	-	-	-	-
Sem identificação	-	-	-	-
Culturais/recreativas	-	-	-	-
Representantes de outros conselhos	-	-	-	-
Socioambiental	-	-	1	-
Total	5	19	14	9

**Fonte:** Elaboração própria.

Com relação à qualidade do associativismo verificado no âmbito do COMDIM do Capão do Leão, necessário registrar que, enquanto o Sindicato dos Municípios foi enquadrado na categoria "mundo do trabalho", a Associação de Moradores do Bairro Parque Fragata, a Associação Família pela Vida (AFAVI) e o Centro de Tradições Gaúchas Herança Campeira foram classificados como associações "territoriais/comunitárias". Com relação à Associação Riograndense de

Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater/RS-Ascar, o enquadramento foi em "outros tipos de associação".

No que concerne à composição do COMDIM de Pelotas, é importante destacar que sua estrutura é organizada em três segmentos principais: sociedade civil, poder público municipal e instituições públicas e particulares. Nesse contexto, as representantes do último segmento, conforme apontado nas listas de presenças verificadas, incluem instituições que, segundo os critérios estabelecidos por Almeida et al. (2019), enquadram-se no perfil adequado para uma análise qualitativa do associativismo presente no Conselho, razão pela qual foram incluídas no quadro acima.

À vista disso, com base na composição do COMDIM durante o biênio 2019/2021, foram classificadas como "outros tipos de associação" nove instituições, a saber: Associação Riograndense de Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater/RS-Ascar, Coordenadoria Regional de Educação (5ª CRE), Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), Embrapa Clima Temperado, Brigada Militar - Patrulha Maria da Penha - 4º BPM - Batalhão Cel. Camilo e 5ª Delegacia Penitenciária Regional (SUSEPE), além dos partidos políticos Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Comunista Brasileiro (PCB). Cumpre destacar que a inclusão desses partidos políticos nesta classificação seguiu o entendimento de Almeida et al. (2019, p. 192), que observa: "é digno de nota que entre as presenças assim classificadas nos CGPMs encontram-se representantes de partidos políticos".

Três instituições foram incluídas na categoria "mundo do trabalho": Ordem dos Advogados do Brasil (OAB Pelotas), Associação Brasileira de Mulheres da Carreira Jurídica (ABMCJ) e Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE). Ademais, enquanto o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul) e a Universidade Federal de Pelotas (UFPe) foram classificadas como associativismo "acadêmico", o Grupo Vale à Vida e o Grupo Cidadania e Vida foram enquadrados como associações "socioassistenciais". Ademais, as entidades Cáritas Arquidiocesana de Pelotas/RS, Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas (GAMP) e a União Pelotense de Associações Comunitárias e Associações Afins (UPACAF)

foram incluídas como associações "religiosas", "movimentos sociais" e associações "territoriais/comunitárias", respectivamente.

Já no âmbito do COMDIM de Rio Grande, tomou-se por base a composição relativa ao biênio 2020/2022, uma vez que compreende um período maior dentro do recorte temporal adotado nesta pesquisa. À vista disso, foram classificadas cinco instituições como "movimentos sociais", quais sejam, Associação ALGBT, Marcha Mundial das Mulheres (MMM), Movimento Nacional da Luta pela Moradia (MNLM), Nós na Vila e União Brasileira de Mulheres (UBM). O expressivo número dessas representantes está alinhado com estudos que indicam que a participação em conselhos tem ampliado a presença de movimentos sociais e, em especial, de mulheres nos processos decisórios, contribuindo para que as decisões se tornem mais públicas e pluralizadas, sendo objeto de negociações mais amplas (Almeida, 2015).

Ademais, na categoria "mundo do trabalho" foram enquadradas as instituições Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS), Sindicato da Alimentação e Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Rio Grande (SINTERG). O Colmeia Movimento Solidário foi classificado como associações "socioassistenciais", enquanto o Coletivo ArtEstação PhotoDeriva foi enquadrado como "outros tipos de associação". Por fim, o Instituto Federal de Rio Grande (IFRS) e a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) foram classificadas como associativismo "acadêmico", enquanto a Cooperativa de Reciclagem e Defesa do Meio Ambiente Santa Rita foi classificada como associativismo "socioambiental".

No tocante ao tipo de associativismo verificado no âmbito do COMDIM de São José do Norte, cumpre apontar que três instituições foram enquadradas como associações "territoriais/comunitárias", quais sejam, a Cooperativa dos Agricultores Familiares de São José do Norte (Cooafan), a Associação das Artesãs e a Colônia dos Pescadores. Outrossim, enquanto a Pastoral da Criança e a Associação das Voluntárias do Hospital e Maternidade São Francisco foram classificadas como associações "socioassistenciais", o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o Instituto Brasileiro de Saúde Ensino Pesquisa e Extensão para o Desenvolvimento Humano (IB Saúde), Associação Riograndense de Empreendimentos e Assistência Técnica e Extensão Rural - Emater/RS-Ascar e Associação Espírita Jesus foram enquadrados



nas categorias "mundo do trabalho", associativismo "acadêmico", "outros tipos de associação" e "associações religiosas", respectivamente.

Sob a perspectiva da sociedade civil, a atuação dos movimentos sociais pode desempenhar um papel crucial na pressão sobre os governos para a adoção de determinadas políticas, conforme discutido por Almeida, Martelli, Lüchmann, Coelho e Bernardi (2021). À vista disso, vale destacar que, de acordo com a análise de Almeida, Belançon e Chaves (2019), no âmbito do estudo que promoveram, observou-se que os movimentos sociais são o tipo predominante de associativismo nos CGPMs. Essa predominância pode ser explicada pela ausência de incentivos federais, comuns em outras áreas como saúde e assistência social, e pela maior concentração desses conselhos em grandes centros urbanos, onde a presença de movimentos sociais é mais frequente. Diante disso, as autoras sugerem que a expansão dos CGPMs para municípios menores pode reduzir a influência dos movimentos sociais na composição desses conselhos. Tal fato pode ser observado no âmbito dos CGPMs de Capão do Leão e São José do Norte, na medida em que não registraram a presença de nenhum movimento social em suas composições.

Em Rio Grande, por outro lado, o alto número de movimentos sociais na composição do COMDIM poderia ser atribuído à inexistência de regramento específico que exija inscrição das entidades assim classificadas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Cumpre apontar que o Conselho de Rio Grande é o único dos quatro ora analisados que não possui tal regra. Nas palavras da presidenta Dianelisa Amaral:

Não tem porque, assim...teve até bem pouco tempo atrás. Tinha uma associação das mulheres que eram poetisas e elas participavam. Depois elas não conseguiram mais participar e aí a cadeira delas vagou e foi quando entrou o pessoal da Recicladora Santa Rita. E a gente estava pegando mais assim...chegou num ponto de nós termos convites. A gente convidava as entidades que gostaríamos, que quisessem participar, para ocupar aquela cadeira ali quando se esvaziava, né, a participação. E a última entidade a entrar foi essa Recicladora Santa Rita". (Entrevista 6 - COMDIM Rio Grande).

Nesse contexto, é relevante mencionar que a exigência de formalização, incluindo a necessidade de possuir um CNPJ, é um tema que gera divergências

quanto aos seus benefícios. Segundo Regina Nogueira, atual coordenadora do COMDIM de Pelotas, tal imposição pode representar um obstáculo significativo para a participação de grupos que, embora ativos e engajados, não possuem a estrutura formal necessária para atender a esses requisitos. De acordo com a conselheira, essa condição tende a limitar tanto a representatividade quanto a diversidade no âmbito do Conselho.

A observação da coordenadora reflete a realidade de que o COMDIM de Pelotas contou com apenas um movimento social em sua composição no biênio 2019/2021, conforme já apontado. No entanto, embora o GAMP tenha sido o único representante dessa categoria, desempenhou um papel fundamental na resiliência do Conselho durante o período analisado. Nesse sentido, dado que a atuação do GAMP junto ao COMDIM foi em rede, o papel desempenhado por este Grupo será abordado com mais detalhes no próximo subcapítulo.

Vale destacar que, em estudo realizado em 2018, Almeida argumentou que a resistência à agenda conservadora e a busca por soluções democráticas para a crise que havia se instalado no Brasil não dependiam apenas dos atores históricos envolvidos na formulação de políticas públicas e na promoção dos direitos, mas também de novos atores da sociedade civil, que se politizaram em contextos diferentes e não participaram das lutas anteriores. A autora destacou a importância desses novos protagonistas na disseminação dos discursos feministas e antirracistas no cenário recente do país, sugerindo que a colaboração entre esses grupos, apesar de suas trajetórias e socializações políticas distintas, poderia fortalecer a luta conjunta em prol da democracia (Almeida, 2018).

Ainda nas palavras da coordenadora do COMDIM de Pelotas, a exigência em epígrafe pode conferir ao Conselho uma característica predominantemente assistencialista, ao atrair mais instituições da sociedade civil que assistem às mulheres, "ou dão alimento, ou oferecem suporte jurídico, ou asseguram o direito de concorrer às eleições, do que aquelas que efetivamente promovem políticas públicas voltadas para os direitos das mulheres". Por outro lado, a ex-conselheira Diná Lessa Bandeira, que participou da elaboração da atual legislação, a qual prevê a necessidade da inscrição no CNPJ, e já esteve à frente do COMDIM por duas gestões, ponderou:

Sempre defendo grupos da sociedade civil organizados. Não os coletivos. Porque os coletivos não têm compromissos mais sérios. Quando você institui uma organização, você tem um compromisso, você tem um estatuto, você tem uma documentação que você precisa...uma missão que você precisa cumprir de uma certa forma e manter aquela estrutura. E os coletivos não. Então eu levo muito medo nesse debate de ampliar as vagas dos conselhos para outros movimentos. Mas quais outros movimentos? Porque os movimentos são dinâmicos. Tanto hoje eles existem, como amanhã não existem mais. E agora os movimentos são na internet, eles estão todos construídos nas mídias sociais. E em algum momento eu preciso desse movimento com um elo, com um eixo sério, forte, para poder contar. Senão tu não contas. Então como você vai construir políticas com instituições que daqui a pouco não vão existir mais? Que garantia você vai dar para o teu público, né? (Entrevista 3 - COMDIM Pelotas).

Sob outra perspectiva, a presidenta do COMDIM de Rio Grande, Danelisa Amaral, asseverou que, embora reconheça a importância de uma composição paritária no Conselho, a presença predominante de representantes dos movimentos sociais confere ao órgão uma orientação mais à esquerda. Essa característica, segundo a presidenta, pode ter influenciado negativamente a abertura de diálogo com o executivo municipal. Em suas palavras: "eu hoje na presidência do Conselho enxergo que essa visão, essa nossa aproximação nos colocou, nos jogou para o canto no momento, entendeu?".

Nesse sentido, cabe destacar que, segundo a previsão de Almeida, Belançon e Chaves (2019), um dos efeitos acerca do fortalecimento das forças conservadoras no Brasil, evidenciado pelo desfecho das eleições presidenciais de 2018, foi justamente um Estado menos propenso ao diálogo com os movimentos sociais e contestando a legitimidade desses atores como parceiros de conversa, parece ter se concretizado. Na visão das autoras, esse cenário impactou significativamente não apenas o movimento feminista, visto que os vencedores das eleições consideram suas demandas uma ameaça aos valores tradicionais, mas também as políticas públicas voltadas às mulheres, exacerbando a desarticulação iniciada com o impeachment da então presidenta Dilma Rousseff em 2016, quando Michel Temer assumiu a presidência.

Ademais, embora uma considerável parcela das conselheiras entrevistadas nesta pesquisa tenha afirmado não perceber efeitos diretos da intensificação da

desarticulação das políticas para as mulheres no país durante o governo de Jair Messias Bolsonaro, diversos relatos confirmaram a ocorrência de impactos indiretos. No contexto de Pelotas, a atual coordenadora do COMDIM, Regina Nogueira, registrou que "a gente não pode esquecer que o governo Bolsonaro, a nível federal, tinha apoio e repercussão no governo estadual e no governo municipal". Nas palavras da ex-conselheira do COMDIM de Pelotas, Diná Lessa Bandeira:

(...) é de forma muito sutil, assim, que a gente foi percebendo aos poucos uma certa negação do Conselho. Eu lembro que um dos primeiros atos do Bolsonaro foi acabar com o Conselho da Segurança Alimentar. Não sei se tu lembra? Aquilo foi um primeiro choque pra mim. E depois ele extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar. E aí dali para cá os conselhos começaram a perder muita força. Porque quando ele extinguiu e atacava com os conselhos nacionais, o que sobrava para os conselhos municipais? E aí foi assim, uma desmotivação geral. Mas a gente estava no meio daquela guerra. Porque a pandemia foi uma guerra, foi uma guerra da saúde pública. Então a gente estava atacando aquilo e a gente não estava fazendo essa consideração, não estava linkando todo aquele desastre com a questão também da pandemia. E aí a gente estava olhando para as mulheres, cada vez mais vulneráveis, cada vez mais sem acesso, cada vez mais empobrecidas nesse aspecto. Mas foi nítido. A gente vê o quanto a gente perdeu de tempo, de oportunidades, de respeito que naquele momento não existiu. E a gente foi símbolo de resistência mesmo. Foi o que aconteceu ali naquele momento que a gente não podia parar porque as pessoas estavam te procurando, estavam nos pedindo informação, ajuda e a saúde precária. (Entrevista 3 - COMDIM Pelotas).

Além disso, ao refletir sobre o significado do espaço proporcionado pelos conselhos aos movimentos sociais no contexto em estudo, a atual coordenadora do COMDIM de Pelotas observou que esses conselhos podem ter sido um dos poucos espaços onde os movimentos sociais puderam se posicionar diante dos acontecimentos no país. Contudo, a conselheira também ressaltou que, "ao mesmo tempo, [essa situação] levou ao sucateamento, como ocorreu com toda a política do governo Bolsonaro. Não destrói, não elimina, mas sucateia".

No âmbito do COMDIM de Rio Grande, a presidenta Dianelisa Amaral, além de associar a política de liberação de armas de fogo, defendida pelo então presidente, ao aumento da violência contra a mulher no município, asseverou:

A própria desarticulação das políticas públicas, quando começa a faltar a questão da verba...respingou muito em nós porque a gente está ligada à Secretaria de Assistência e quando teve esse corte das verbas, os primeiros que sentiram foram os conselhos porque nós não somos o trabalho essencial. O próprio ato de pedir carro, pedir folha, pedir...isso tudo para nós ficou mais difícil, não passamos a ser prioridade. A prioridade eram as outras políticas dentro daquele lugar.

(...)

E também essa função da própria pandemia. A falta de apoio à política pública e esse corte de verba fez isso aí. (Entrevista 6 - COMDIM Rio Grande).

Nesse contexto, é relevante mencionar a perspectiva de Rejane Vieira, coordenadora do COMDIM de Capão do Leão. Apesar de destacar que, "como nós somos do interior, tu sabes, do Rio Grande do Sul, tu não és muito atingido por essas políticas nacionais", a conselheira recordou que o Conselho já contou com representantes participando das conferências nacionais realizadas durante o governo petista e chegou a elaborar um plano de políticas públicas para as mulheres do município, o qual, contudo, não foi implementado pelo executivo municipal na época. Nesse sentido, conforme amplamente discutido no Capítulo 1 desta tese, com a reviravolta política ocorrida após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), responsável pela articulação das conferências nacionais, foi desestruturada, e essas conferências não foram mais realizadas.

Retomando a questão relacionada ao ativismo no interior dos Conselhos selecionados nesta pesquisa, cumpre apontar que Almeida, Martelli e Coelho (2021) indicam que os CGPMs, embora sejam instâncias mais recentemente estabelecidas, demonstram um nível considerável de ativismo em comparação com conselhos mais antigos e situados em áreas com maior consolidação territorial. Os autores associam esse elevado ativismo à capacidade dessa área de políticas públicas em mobilizar redes sociais fortes, que se empenham em instituir reconhecimento e estruturas organizacionais para políticas emergentes. Nesse contexto, podemos inferir que os conselhos podem ser percebidos como uma das principais plataforma para a criação de um arcabouço normativo e organizacional para tais políticas, o que exige um engajamento participativo significativo.

À vista disso, é necessário destacar que, no âmbito do COMDIM de Rio Grande, em 2019, segundo a presidenta Dianelisa Amaral, a participação da sociedade civil, especialmente de sindicatos, do movimento LGBTQIAPN+ e de outros movimentos sociais, era bastante expressiva. A conselheira observou que a paridade na composição do Conselho, com metade dos membros oriundos do governo e a outra metade da sociedade civil, muitas vezes representa um obstáculo para a efetividade das ações do órgão, uma vez que a participação governamental tende a ser mais formal e obrigatória, em contraste com o engajamento voluntário e comprometido dos movimentos sociais. Em suas palavras, "no período da pandemia, houve um esvaziamento no Conselho e se manteve basicamente com a sociedade civil".

O papel de protagonismo da sociedade civil apontado pela citada presidenta foi ratificado pela ex-presidenta do COMDIM de Rio Grande, Magnólia de Carvalho. Conforme seu relato:

Os sindicatos sempre estavam lá, principalmente o da educação, o SINTERG e o CEPERS, que eram os dois sindicatos que carregavam o COMDIM nas costas. Isso eu digo pela associação da FURG também, a APTAFURB. Então, assim, eram os sindicatos que carregavam o COMDIM. Quando a gente precisava fazer banner, precisava fazer panfleto, precisava de qualquer coisa, eram os sindicatos. A gente sempre fazia sonhos e os sindicatos sempre estavam à frente. Então, assim, é muito bom contar com a sociedade civil porque com o governo a gente não conseguia contar.

(...)

Então, assim, o que falta, eu acho, nos municípios, era enxergar a força que o conselho tem, ou, de repente, isso seja até uma estratégia mesmo porque a sociedade civil está ali dentro, então a sociedade civil está cobrando o que o município está fazendo. Então acho que isso, de repente, seja uma estratégia mesmo. (Entrevista 7 - COMDIM Rio Grande).

No âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Pelotas, é relevante destacar que, em estudo conduzido por esta pesquisadora em 2017, já havia sido evidenciada a estratégia de atuação em redes adotada por essa instância participativa (IP). Naquele momento, ressaltou-se que a articulação promovida pelo Conselho culminou na criação da Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher no município, que integra diversas instituições locais (Tavares, 2017). Conforme elucidado pela ex-conselheira Diná Lessa Bandeira, a Rede é estruturada

em duas frentes: a primeira, composta por agentes que atuam diretamente no "campo de batalha", prestando atendimento às usuárias, vítimas, mulheres, crianças e suas famílias; a segunda, composta pela "rede apoiadora", que desempenha o papel de acompanhar, fiscalizar, orientar e sugerir propostas e políticas públicas, sendo o COMDIM um dos principais atores dessa última frente.

Contudo, durante o período pandêmico, apesar do aumento dos casos de violência contra a mulher em todo o país, conforme discutido no Capítulo 1, houve uma redução na atuação conjunta da rede de enfrentamento. Diná Lessa Bandeira, ex-conselheira, apontou que essa Rede "tem altos e baixos, como qualquer outro movimento cooperativo, associativo", evidenciando a natureza oscilante das atividades colaborativas. Não obstante, conforme consta no Relatório de Gestão 2021/2023, do COMDIM, ocorreram, neste período, algumas reuniões da Rede em questão, com a participação do COMDIM.

Por outro lado, segundo a atual coordenadora, Regina Nogueira, embora haja uma rede que atua efetivamente e mantém uma agenda de ações, essa estrutura não está formalmente registrada, o que colocaria em questão sua legitimidade jurídica. Para ela, essa rede "não existe de direito, pois não está registrada em nenhum lugar" e, na prática, acabaria sendo um trabalho voluntário realizado pelas integrantes, o que geraria conflitos com as atribuições formais do Conselho. Em sua análise, ela apontou para uma inversão de papéis, uma vez que, em algumas ocasiões, o Conselho seria convocado pela sociedade civil, quando, na verdade, deveria ser ele o responsável por convocar e articular as ações, dentro do papel institucional que lhe é atribuído. Dessa forma, a atuação da rede, embora efetiva em suas atividades, careceria de uma formalização que a alinhasse à sua missão institucional.

## **5.2. A atuação dos CGPMs analisados em um contexto de adversidades políticas e sanitárias**

Segundo Tanja Börzel (1997), redes de implementação de políticas públicas referem-se a um arranjo coeso de interações entre diversos atores, caracterizadas por uma estrutura não hierárquica e interdependente. Estas interações visam

articular interesses comuns relacionados a uma política pública específica, compartilhando recursos com o intuito de alcançar objetivos coletivos compartilhados. Nesse contexto, a cooperação é reconhecida como a abordagem mais eficaz para atingir essas metas coletivas.

Marques (2006), assevera que redes sociais podem ser conceituadas como estruturas complexas de interconexões entre indivíduos, entidades e organizações, que influenciam e organizam diversas dimensões da sociedade. Originada na década de 1960 e ganhando destaque na década de 1980, a análise de redes propõe uma abordagem relacional para compreender a dinâmica social, concentrando-se nas relações entre os atores em vez de atributos individuais ou estruturas pré-concebidas. Essa perspectiva destaca a importância dos vínculos sociais na circulação de bens, ideias, informações e poder, especialmente evidente em contextos políticos. Ao examinar as redes, busca-se compreender como as relações e posições dos indivíduos e organizações influenciam escolhas, acesso a recursos e resultados políticos. Além disso, a análise de redes permite integrar os atores em seus contextos relacionais específicos, oferecendo uma visão mais sociológica do comportamento humano e das estruturas de poder. Essa abordagem contribui para uma compreensão mais profunda dos processos políticos, destacando a interdependência, a permanência e a complexidade das relações que moldam as dinâmicas sociais e políticas.

Nessa perspectiva, é essencial destacar que a principal hipótese deste estudo sustentava que a atuação em rede foi o fator predominante verificado no âmbito dos CGPMs nos municípios selecionados, que permitiu a implementação de práticas resilientes em contextos de adversidades políticas e sanitárias. Tal estratégia seria atribuída à mobilização da sociedade civil, que não apenas teria facilitado a institucionalização desses órgãos participativos, mas também atuado como um impedimento à sua desinstitucionalização ao longo do tempo.

Verificou-se, contudo, que a atuação em rede foi mais evidente nos COMDIMs de Pelotas e Rio Grande, enquanto, em Capão do Leão e São José do Norte, não há indícios de que essa estratégia tenha sido empregada. Nos conselhos desses municípios de menor porte, apesar da tentativa de garantir uma participação paritária entre sociedade civil e poder público no COMDIM de Capão do Leão, e da alocação de um número duplicado de cadeiras para o segmento societário em São



José do Norte, não se observou a presença de movimentos sociais ou instituições atuantes na defesa dos direitos das mulheres. Esse cenário não apenas corrobora as conclusões de Almeida, Belançon e Chaves (2019) sobre a diminuição da influência dos movimentos sociais na composição dos conselhos em municípios menores, como também sugere a ausência de uma sociedade civil forte e ativa, essencial para sustentar a criação e a manutenção de redes de articulação, conforme proposto por Tanja Börzel (1997) e Marques (2006).

É digno de nota, no entanto, o relato da ex-coordenadora do COMDIM de Capão do Leão, Clarice Duarte, de que percebeu "que os não governamentais atuam muito mais do que os governamentais", elucidando que "sempre as instituições civis, não governamentais, acabam sendo mais responsáveis, mais comprometidas, do que propriamente as instituições governamentais". Nesse mesmo sentido foi a fala da ex-coordenadora do COMDIM de São José do Norte, Richelle da Matta:

A dificuldade maior é quando tu indicas servidores das secretarias para ter essa participação, porque aí tem aquela justificativa: "ah, mas eu vou ter que deixar o meu trabalho de lado, eu tenho outras coisas para fazer, eu não posso ir para reunião". E tu vê que a adesão da sociedade civil é muito grande. Porque geralmente tu tens a maioria ali para reunião, mas se tu for contar, a maioria é da sociedade civil. E aí a gente às vezes tem que chamar no privado ali o pessoal que é do governamental para participar, porque se precisa de quórum, principalmente para as deliberações. Mas tipo assim, eu vejo que a sociedade civil participa ativamente de todos os eventos. (Entrevista 11 - COMDIM São José do Norte).

Já no COMDIM de Rio Grande, evidenciou-se a participação ativa de instituições que foram além da mera representação no Conselho, desempenhando um papel significativo nas ações empreendidas. A ex-presidenta Magnólia de Carvalho destacou, nesse contexto, a importância dos sindicatos na sustentação do COMDIM, afirmando que "eram os dois sindicatos que carregavam o COMDIM nas costas", ressaltando também a contribuição da Associação dos Funcionários da Universidade Federal de Rio Grande (AFURG). Esses exemplos reforçam a relevância das redes sociais para a resiliência dos conselhos e a importância da participação efetiva da sociedade civil na condução das políticas públicas voltadas às mulheres.

Em Pelotas, diferentemente do observado no estudo conduzido por esta pesquisadora em 2017, a atuação conjunta do COMDIM com outras entidades, no âmbito da Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, parece ter ocorrido em menor escala. Por outro lado, o que se destacou foi a atuação em rede com as entidades da sociedade civil, em especial com os movimentos sociais. Nessa linha, imprescindível destacar a fala da ex-conselheira, Diná Lessa Bandeira, que à época estava à frente do Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas - GAMP -, sobre a atuação em rede no período em análise:

Fizemos muitas lives juntas, GAMP e Conselho, Muitas lives.

(...)

Tem um período que eu acho que a gente fez umas 20.

(...)

Ah eu acho que sim, eu acho que sim [que o GAMP foi essencial para a sobrevivência do Conselho no período]. É porque, assim, a gente tava com a Melina né, que era GAMP, dentro da coordenação. Apesar de a gente não estar 100% com o tempo para se dedicar ao Conselho...tanto é que a gente criou um grupo, dentro do GAMP, pra pensar o Conselho no particular. Mas não funcionou bem, aquilo não funcionou bem. Mas o Conselho não morreu, entendeu? E a gente...não funcionou como a gente desejava, mas ele continuou funcionando. Então, ok.

A atuação em rede também se deu junto a outros movimentos sociais, a ponto de gerar questionamentos sobre uma possível confusão de papéis, conforme observado pela atual coordenadora, Regina Nogueira. No entanto, segundo a conselheira, as circunstâncias do momento demandaram essa postura:

(...) me parece que não tinha outra saída [ao Conselho] do que atuar como movimento social. É um resultado, não é uma escolha, não tinha. Então, as gurias...pode ver as ações, assim...elas fizeram...quando a gente recebeu o relatório delas, assim, ao longo do tempo...reuniões virtuais, como nós todas fizemos, reuniões virtuais como todo movimento social fez. Caminhadas, como todo o movimento social fez. E talvez assim...até uma apropriação...era uma das queixas que o movimento tinha. Porque o Conselho, ele atuava como sociedade civil. Ia para a rua, com as suas bandeiras, assim, né?! As caminhadas. Se instalam frentes em que o Conselho participou da frente. O Conselho...era uma coisa muito confusa quando eu recebi o relatório. O Conselho faz parte da Frente 8M. Como assim? O Conselho faz parte da Prefeitura. A Prefeitura faz parte do movimento? Como assim a Prefeitura? “Filhas, não se

esqueçam que o Conselho é composto também pela Prefeitura". "Então, a Prefeitura faz parte da frente?" Não! Aí é que começa a cair a ficha de que a gente estava funcionando...em todas as ações do movimento social, o Conselho não ia, ele fazia parte da construção. (...) Todas as organizações que compunham o Conselho estavam e o Conselho também. É muito engraçado! Mas também é fruto da ação nefasta daquele governo (...). (Entrevista 5 - COMDIM Pelotas).

Além disso, ao longo desta investigação, constatou-se que a proximidade geográfica e as relações fronteiriças entre os municípios de Capão do Leão e Pelotas parecem ter exercido uma influência significativa na interação e troca de experiências. Nesse contexto, é importante destacar que, embora não tenha sido identificada uma atuação em rede no âmbito do COMDIM de Capão do Leão, o Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas (GAMP) foi um importante parceiro. Conforme relatado pela ex-coordenadora Clarice Duarte, "temos uma boa convivência e uma boa parceria com o GAMP".

É importante apontar, ainda que, conforme registrado nos relatórios anuais do GAMP, entre 2020 e 2022, o grupo executou diversas ações junto ao COMDIM de Capão do Leão, incluindo a interação e o fornecimento de assessoria técnica, além da colaboração na organização das Campanhas dos 21 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher. Ademais, segundo a conselheira, o COMDIM também mantém uma relação positiva com a Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica (ABMCJ) de Pelotas, que participou, inclusive, da última campanha promovida pela IP.

Contudo, nos demais municípios essa realidade parece não ter se confirmado. Conforme relatado por Richelle da Matta, ex-coordenadora do COMDIM de São José do Norte, "não temos o hábito de participar ativamente de outros conselhos, de visitar outros municípios. E também não cultivamos o hábito ou o vínculo de convidar para que venham conhecer". De forma semelhante, Magnólia de Carvalho, ex-presidenta do COMDIM de Rio Grande, recordou que "fomos algumas vezes para ações do Conselho de Pelotas, como formações, por exemplo. Mas, não havia uma articulação muito forte".

Por outro lado, todas as entrevistadas enfatizaram a relevância da criação da "Rede Sul de Garantia de Direitos de Mulheres e Meninas", iniciativa do Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres do Rio Grande do Sul (CEDM). Nesse sentido, é importante destacar que, embora o CEDM tenha sido instituído em 25 de abril de 1986, sua regulamentação ocorreu apenas em 2002, com a promulgação da Lei n.º 13.947. Este órgão público, de caráter autônomo, deliberativo, normativo e fiscalizador, tem como objetivo principal mediar o diálogo entre a sociedade civil e o Estado, no que se refere aos direitos das mulheres.

Ao longo de sua trajetória, o Conselho Estadual enfrentou diversos períodos de inatividade, incluindo aquele provocado pelo significativo corte orçamentário destinado às políticas para as mulheres, implementado pelo governo de José Ivo Sartori, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), em 2016. Além disso, conforme relata Diná Lessa Bandeira, ex-conselheira do COMDIM de Pelotas e atual conselheira do CEDM, "durante todo esse momento bolsonarista, o nosso Conselho Estadual não existiu", o que motivou, em 2022, a retomada das discussões e articulações, com um reinício dos trabalhos, a partir do zero, em 2023.

A conselheira mencionada relatou que, enquanto coordenadora do Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas (GAMP), liderava a organização quando esta foi integrada ao Conselho Estadual, sendo a única instituição aceita para representar a Região Sul do Estado. Em vista disso, e considerando a responsabilidade assumida na articulação junto aos trinta e nove municípios que compõem essa região, o GAMP tomou a iniciativa de instituir a "Rede Sul de Garantia de Direitos de Mulheres e Meninas" no âmbito do CEDM.

Além de promover o mapeamento das políticas públicas destinadas às mulheres nos municípios da Região Sul do Estado, a Rede Sul de Garantia de Direitos de Mulheres e Meninas tem realizado diversas outras ações. Entre essas iniciativas, destaca-se o evento "Encontros Regionais: CEDM na Estrada pela Construção e Fortalecimento de Políticas Públicas para Mulheres do RS", realizado em 11 de agosto de 2023, no município de Capão do Leão, com o apoio do COMDIM de Pelotas, e tendo como objetivo incentivar a construção e o fortalecimento de políticas voltadas para as mulheres. Nessa ocasião, todos os Conselhos estaduais tiveram representantes presentes.

Outrossim, é importante destacar que a fundação da referida Rede não contou exclusivamente com a participação do GAMP. Segundo relato de Rejane Vieira, coordenadora do COMDIM de Capão do Leão, a ideia inicial surgiu durante uma reunião realizada nesse município, que contou com a presença das integrantes do GAMP e do CEDM, Diná Lessa Bandeira e Neusa Ledesma. Na perspectiva da conselheira, "o que se observa é que essa nossa união aqui muitas vezes traz mais resultados do que uma iniciativa do governo".

Como resultado do referido encontro, destaca-se, ainda, o apoio à instituição do COMDIM no município de Canguçu. Nessa perspectiva, é relevante mencionar a fala de Regina Nogueira, atual coordenadora do COMDIM de Pelotas:

Eu vou te dizer que eu acho que uma das formas de resistência do Conselho naquele governo...exatamente porque estava dentro do governo que concordava com o golpe...foi ampliar os debates. Foi o maior nível de atuação dos conselhos naquele momento. Foi a nível de outros conselhos. A inserção e a influência de criação do conselho municipal da mulher naquele período ajudaram a constituir vários conselhos da região. Vai para o estadual. Tanto que as mulheres que estavam nas bases hoje são referências estaduais. A Diná, a Niara, a Neusa...todas elas estão no conselho estadual, né?! Isso se acirrava tanto em Pelotas como no Rio Grande do Sul. E aí elas vão para esses lugares também fazendo assim. (Entrevista 5 - COMDIM Pelotas).

Sob essa ótica, é importante destacar que o apoio do GAMP e do COMDIM de Pelotas estendeu-se a outras instituições. Conforme relata a ex-conselheira Diná Lessa Bandeira: "Nós ajudamos na criação do Conselho de Capão do Leão, na elaboração da legislação para os Conselhos de São Lourenço, do Chuí e de Jaguarão. No entanto, em Jaguarão, o Conselho ainda não foi efetivado. Estamos trabalhando nesse sentido".

Ademais, vale evidenciar que, nos Conselhos Gestores, as organizações da sociedade civil não se limitam a exercer o controle social sobre as ações do Estado; elas também possuem o poder oficial de deliberar sobre recursos públicos e formular políticas públicas. Como conselheiras, essas organizações integram o sistema estatal de produção e controle de políticas, alcançando essa posição através de uma nova forma de representação política. Essa representação é distinta por ser tanto

exercida quanto destinada a organizações da sociedade civil, e não à "população", "indivíduos" ou "sociedade" de maneira geral. Em outras palavras, embora as organizações da sociedade civil possam defender demandas ou interesses que circulam amplamente na sociedade ou que estão associados a um setor ou grupo específico, elas mantêm uma identidade política própria e não se confundem com esses setores ou grupos, nem são inteiramente subsumidas por eles. As organizações constituem, assim, uma dimensão política específica, formada por interesses que estão organizados e possuem uma expressão política estruturada (Almeida, 2015).

Nessa linha, uma preocupação comum a todos os Conselhos estudados emergiu durante esta pesquisa: garantir que o trabalho dessas IPs alcance a "ponta", ou seja, assegurar que as pautas das mulheres em situação de maior vulnerabilidade social cheguem ao conhecimento dos conselhos e, por sua vez, que esses Conselhos também se tornem mais conhecidos por essa parcela da sociedade. Nas palavras da ex-presidenta do COMDIM de Rio Grande, Magnólia de Carvalho, "a gente precisa descentralizar as ações das Prefeituras e o Conselho tem esse papel, né, porque o Conselho deve fazer trabalho nas pontas para saber qual é a real demanda, né, das mulheres".

Ainda no contexto do COMDIM de Rio Grande, é importante registrar a crítica feita pela atual presidenta, Danelisa Amaral, em relação à legitimidade dos movimentos sociais no interior da Instituição Política (IP). Segundo Amaral, o Conselho em questão:

(...) não se diferencia muito desse discurso de nós para nós mesmas. Porque o que eu enxergo também...por mais que os movimentos sociais sejam a base, quem é o movimento social? Se tu fores pensar, também essa base que está dentro do COMDIM hoje dos movimentos sociais é uma base que está dentro da academia. É uma base elite. É uma base que não realmente vivencia os problemas que a gente...que as mulheres negras sofrem, que as mulheres trans sofrem. As únicas que mais ou menos conseguem contar um pouco dessa realidade hoje em dia são as mulheres ali da Recicladora. Que é uma realidade que é a da maioria das mulheres desse país. (Entrevista 6 - COMDIM Rio Grande).

Por outro lado, durante o ano em que a pandemia ocorreu, a presidenta relatou que o COMDIM de Rio Grande estava desenvolvendo um trabalho junto às

comunidades mais carentes do município. Nesse contexto, as conselheiras passaram a visitar áreas afastadas do centro da cidade, como a Ilha de Torotama, levando as demandas específicas das mulheres dessas comunidades aos órgãos competentes. O objetivo, segundo a conselheira, era "compreender a realidade local para poder reivindicar e pensar em questões que vão além da nossa própria realidade", destacando a necessidade de que os conselhos "saíam da bolha de discussões e enfrentem a realidade". Ademais, é relevante mencionar o depoimento da ex-presidenta Magnólia de Carvalho sobre a atuação do Conselho junto às mulheres em situação de rua:

Tinha o Consultório de Rua, não sei se existe ainda. Mas o Consultório de Rua fazia um trabalho de rua com mulheres profissionais do sexo, população de rua. Então, o Conselho trouxe essa pauta. A gente pediu, fez essa solicitação, porque teve uma época em que...um pouquinho antes da pandemia, acho que no início do ano 2020...o Consultório de Rua tinha sido totalmente desestruturado, não estava mais fazendo as visitas da noite e tal. E aí a gente fez a solicitação para que esse Consultório trabalhasse em rede e o Conselho fosse junto. E a gente começou, fizemos uma agenda, para ir visitar junto com o Consultório de Rua essas mulheres de rua, para ver qual era a real necessidade. Porque uma coisa é a gente falar lá no seminário. A necessidade daquelas mulheres que estão ali não era a necessidade delas, não era a necessidade das mulheres lá da ponta, lá da periferia. (Entrevista 7 - COMDIM Rio Grande).

Outrossim, com base nas declarações das coordenadoras dos COMDIMs de São José do Norte e Capão do Leão, percebe-se também a existência dessa preocupação comum em atingir as comunidades mais vulneráveis. A ex-coordenadora do COMDIM de São José do Norte, Richelle da Matta, expressou o desejo de "fazer mais, de chegar na ponta", evidenciando o compromisso de ampliar o alcance das ações do Conselho. Complementando essa perspectiva, Rejane Vieira, coordenadora do COMDIM de Capão do Leão, destacou as dificuldades enfrentadas, mencionando que "é bem difícil" e que o uso de redes sociais, como o Facebook, foi uma estratégia fundamental para alcançar as vilas e áreas mais necessitadas, onde a presença do Conselho é mais requerida.

No contexto das estratégias de atuação adotadas pelos Conselhos estudados, é fundamental reconhecer que a resiliência institucional, conforme delineada por Débora de Almeida (2020), vai além da mera conservação das IPs. De acordo com a autora, a dedicação dos agentes deve não apenas preservar essas instituições como espaços de engajamento e influência, mas também envolver ações proativas que promovam a defesa e a adaptação contínua das IPs. Isso inclui a adoção de práticas criativas, improvisação e o desenvolvimento de novas normas e dinâmicas, assegurando que as instituições se mantenham relevantes e eficazes em um cenário político em constante mudança.

Com o advento da pandemia de COVID-19 e em meio a um cenário político adverso, as conselheiras dos Conselhos em estudo foram desafiadas a adaptar suas ações e desenvolver novas estratégias para garantir a continuidade dos Conselhos como espaços de influência e deliberação da sociedade civil sobre os rumos das políticas públicas. Diante desse contexto, houve a necessidade de intensificar o uso de ferramentas tecnológicas para manter as atividades institucionais.

Inicialmente, em resposta às exigências de distanciamento social impostas pela crise sanitária, as conselheiras substituíram os encontros presenciais por reuniões online, a partir de abril de 2020, utilizando plataformas digitais como o Google Meet. Nas palavras da ex-presidenta do COMDIM de Rio Grande, Magnólia de Carvalho, "a gente teve que se reinventar, né? Como todo mundo. (...) Foi legal porque não deixamos cair, continuamos com as nossas reuniões. Eram reuniões on-line. No início ninguém sabia mexer ainda. Mas continuamos a fazer as reuniões on-line". Essa adaptação permitiu que as plenárias, reuniões e demais encontros dos Conselhos ora analisados continuassem ocorrendo de maneira remota, garantindo a manutenção das atividades deliberativas.

Além de assegurar a continuidade das atividades deliberativas, as lives possibilitaram o aprofundamento do trabalho que os Conselhos já vinham realizando no que tange ao acesso a públicos maiores. Por meio dessas transmissões, na visão da atual coordenadora do COMDIM de Pelotas, Regina Nogueira, os conselhos conseguiram se aproximar ainda mais de suas bases, mantendo-se em evidência e relevantes perante a comunidade durante o período da pandemia. A esse respeito, a conselheira destacou a importância dessas iniciativas durante o período:



Quando tu fazes a pergunta da tua tese, a resposta é “foi tecnologia”. Foram lives e lives e lives...A abertura de muitas mulheres poderem entrar no debate a nível digital. Coisa que a gente nunca tinha conseguido, nunca tínhamos conseguido chegar a um pleno com mais de 50 mulheres. Era sempre mais ou menos o mesmo grupo que se reunia. Então quando tu vais pra pandemia, tu tens que ficar no computador fazendo lives e fazendo discussões, debates virtualmente, tu amplias a ideia e aí tu chegas muito mais nas bases. (...)

A gente sempre teve mulheres negras. Muitas mulheres negras à frente do Conselho da Mulher de Pelotas. Mas a gente não chegava. Nós éramos mulheres negras reconhecidas pelas brancas, universitárias, mas não tínhamos uma entrada tão grande na base. (...) Elas todas eram da cidade. Se você for ver o perfil das mulheres que compunham no início, nós não éramos mulheres de periferia. E isso se dá muito pela abertura digital porque pelo menos um celular para acessar aquelas reuniões a gente tinha. E aí...tanto que eu estava em São Paulo e eu participava das reuniões do Conselho da Mulher de forma virtual, daqui de Pelotas, e isso mantinha o vínculo com a cidade e mantinha essa relação. (Entrevista 5 - COMDIM Pelotas)

Logo, percebe-se que essa expansão digital não só possibilitou maior engajamento, como também ampliou a participação das mulheres nas discussões políticas, sobretudo em um momento de isolamento social e restrições presenciais. Ademais, no contexto do COMDIM de Rio Grande, a presidenta Dianelisa Amaral destacou a importância das lives como uma ferramenta essencial para a continuidade das atividades do Conselho durante a pandemia. Segundo a conselheira, a iniciativa de realizar transmissões mensais foi fundamental para manter o Conselho ativo e promover o engajamento da comunidade em temas relevantes:

No momento da pandemia, eu acho que essa ideia maravilhosa das lives, de fazer com que o Conselho respirasse...isso motivou e também esclareceu muita coisa. Porque tu toques uma live no celular e ficar escutando, tu estás aprendendo, tu estás vendo, tu estás ouvindo.

Essa prática não apenas manteve o Conselho de Rio Grande em funcionamento durante o período pandêmico, mas também se consolidou como um canal de diálogo contínuo. Conforme ressaltado pela presidenta, "vários momentos trouxeram lives discutindo temas de gênero, direitos e outras questões relevantes, e

eu acho que o primeiro conselho a adotar essa prática foi o de Rio Grande. Isso foi uma iniciativa nossa e que perdurou por toda a pandemia".

Outrossim, a ex-presidenta do Conselho, Magnólia de Carvalho, lembrou que, com a adaptação necessária ao trabalho remoto, os programas de rádio que o Conselho tradicionalmente realizava evoluíram para lives: "Os programas que a gente fazia de rádio começaram a fazer live e convidavam a gente". Em junho de 2020, foi realizada a primeira edição do "Ao vivo com o CONDIM", abordando "A importância do feminismo em tempos de pandemia". Com a mediação da presidenta Danelisa Amaral, o evento contou com a presença das convidadas Mariana Reis, que é jornalista e escritora, e Daniela Bento, a qual é historiadora e comunicadora social.

Essa nova modalidade permitiu ao Conselho alcançar um público mais amplo e, de acordo com a ex-presidenta, foi uma das poucas vantagens trazidas pela pandemia: "A única coisa boa, eu acho, da pandemia foi isso, ou seja, a gente se adaptar a esse trabalho à distância". Com isso, o COMDIM conseguiu atrair convidados de fora, algo que, em circunstâncias normais, seria inviável devido à falta de recursos financeiros.

Ainda em junho, o Conselho organizou uma segunda live, desta vez sobre "Os feminismos e os desafios diante da pandemia", dando continuidade às discussões iniciais. O evento contou com a presença das convidadas Daniele Costa, que é socióloga e chefe de gabinete na Secretaria de Políticas para Mulheres da Bahia, Laudjane Domingos, que é historiadora e presidenta da UBM Pernambuco e Karen Lose, que é engenheira ambiental e coordenadora do ElesporElas Heforshe.

Com o tempo, as pautas começaram a se diversificar, refletindo a necessidade de abordar temas além da crise sanitária, uma vez que, como destacou a ex-presidenta, "todo mundo estava falando disso e a gente já tinha trazido, eu acho, um material legal". Ao todo, só no ano de 2020, foram nove edições da live "Ao vivo com o COMDIM". Essa adaptação foi essencial para a manutenção da relevância do Conselho e para o aprofundamento das discussões feministas durante um período de intensa transformação social.

Durante o período em estudo, o COMDIM de Pelotas, em parceria com o Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas (GAMP), promoveu diversas lives voltadas à conscientização e ao fortalecimento das políticas para as mulheres. Essas

atividades foram fundamentais para manter a visibilidade do Conselho e reforçar sua atuação junto à comunidade. Entre as ações realizadas, destaca-se o lançamento da Campanha da Máscara Roxa Contra a Violência em Pelotas, ocorrido em 12 de agosto de 2020, abordando a prevenção da violência doméstica. Em 1º de setembro do mesmo ano, foi realizado o Mini Colóquio de Políticas para as Mulheres, evento preparatório para o III Colóquio de Políticas Sociais do Curso de Políticas Públicas da UCPel, coordenado pelo GAMP, COMDIM e ABMCJ.

Em 2021, o COMDIM também teve uma intensa participação em eventos ao lado do citado Grupo. Em comemoração ao aniversário da Lei Maria da Penha, promoveu a live intitulada "Eu quebrei a pau, arrotei os dois olhos, eu gostava dela, não era para ter feito aquilo", com a participação de Elisiane Chaves, Gisele Scobernatti, Melina Felix e Ana Caroline Jardim. Além disso, entre os dias 24 e 30 de maio, o COMDIM, em parceria também com a Prefeitura, organizou a Semana Municipal de Combate ao Femicídio e à Violência contra a Mulher, durante a qual ocorreu o lançamento da Campanha do Levante Feminista Contra o Femicídio. Ainda em maio, no dia 20, foi transmitida uma live/entrevista no programa ContraPonto, da Rádio COM, abordando o tema "Violência contra a Mulher: Casos de Femicídios aumentam no RS".

Outro destaque foi a live realizada no dia 30 de julho de 2021, intitulada "Saúde da Mulher Negra", mediada pela então diretora-presidente do GAMP, Diná Lessa Bandeira, e transmitida como parte do encerramento da I Semana da Mulher Negra. A live contou com a participação de Regina Nogueira, atual coordenadora do COMDIM, Iya Fabiana Meirelles, vereadora Daiana Santos e Leandra Leal, coordenadora de regulação da SMS. Em comemoração aos 15 anos da Lei Maria da Penha, também houve uma entrevista no programa ContraPonto da Rádio COM, em 9 de agosto, que contou com a presença de Diná Lessa Bandeira, Neusa Maria Ledesma, Melina Felix e Tuane Tarques da Silva. Ademais, em 18 de outubro, ocorreu a IV Roda de Conversa: Pandemia, Mulheres e Juventude, organizada pela Cáritas. Essas atividades evidenciam o papel crucial do COMDIM e de suas parceiras na promoção do debate sobre os direitos das mulheres e no enfrentamento da violência de gênero, destacando-se como um espaço de resistência e ação coletiva em tempos de pandemia.

No contexto do COMDIM de Capão do Leão, as lives surgiram como uma importante ferramenta de comunicação e mobilização durante a pandemia, com sua primeira transmissão ocorrendo em 7 de agosto de 2020. A temática inicial abordada foi "Violência de Gênero e Pandemia", e, ao longo daquele período, foram realizadas mais de 20 lives. Um marco importante desse processo ocorreu durante os 21 dias de ativismo pelo fim da violência contra a mulher, quando 12 transmissões abordaram questões relacionadas à temática da violência de gênero.

Ademais, no dia 1º de novembro de 2020, destacou-se a live "Educação na perspectiva da Lei Maria da Penha", fruto de uma parceria entre o COMDIM de Capão do Leão e o Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas (GAMP). Em março de 2022, as conselheiras Clarice, Rejane e Marilza, representando o COMDIM, participaram do programa "Protagonizando", apresentado por David Martins na TVC, onde discutiram o trabalho realizado pelo Conselho em Capão do Leão e na região, evidenciando a relevância das suas ações no fortalecimento da política de enfrentamento à violência contra a mulher.

No âmbito do COMDIM de São José do Norte, apesar de não se ter verificado uma grande atuação digital, no período em análise, as conselheiras também fizeram uso dos recursos tecnológicos para manter o Conselho em atividade. Conforme relatado pela ex-coordenadora Richelle da Matta:

Então, assim, a gente fez live. Live de orientação, de divulgação, de orientação do que é violência, do que não é violência...Porque a gente não tinha como chegar diretamente e a gente tinha a arma das redes sociais, então tentamos fazer de uma forma mais prática. Até porque a gente vinha num gás, assim, de eventos, de ações, e aí tivemos que parar de uma hora pra outra.

(...)

Então, aquelas que estavam participando começaram a cobrar: "não, a gente não quer que volte à estaca zero, então não vamos deixar". Então, a gente não fazia com frequência, mas lá, uma vez que outra, que vinha uma pauta, que vinha um convite, que vinha alguma coisa, a gente fazia online, tanto as reuniões através do Meet, quanto também lives. Então, assim, era uma forma de não abandonar e não perder o vínculo porque a gente tem um vínculo muito legal também com as conselheiras. (Entrevista 11 - COMDIM São José do Norte).

É relevante mencionar que as ações dos Conselhos não se limitaram ao ambiente digital, estendendo-se também a iniciativas presenciais que buscaram

mitigar os efeitos negativos da pandemia, especialmente no que se refere às mulheres. Assim que o retorno às atividades in loco foi considerado seguro, os Conselhos retomaram suas atividades presenciais, observando rigorosamente os protocolos de segurança. Nesse sentido, merece destaque a atuação do COMDIM de Rio Grande na Campanha "Quarentena Sem Violência", desenvolvida em parceria com o Tribunal de Justiça do RS, na qual o Conselho auxiliou na impressão e colagem de cartazes em locais de grande circulação no município, alertando sobre a violência doméstica durante o período de isolamento.

Da mesma forma, o COMDIM de Pelotas desempenhou papel relevante ao participar, em 2021, da distribuição da "Cartilha Antirracista – Retire o racismo das palavras utilizadas no seu cotidiano" durante o drive-thru de vacinação contra a Covid-19, promovendo conscientização enquanto colaborava com a campanha de imunização. Em Capão do Leão, também em 2021, o COMDIM organizou uma exposição em uma das principais praças da cidade, homenageando as 87 vítimas de feminicídio consumado no Rio Grande do Sul naquele ano. Essas ações reforçam o papel ativo dos Conselhos na defesa dos direitos das mulheres, mesmo em tempos de adversidade.

No caso de São José do Norte, a partir de 2021, o COMDIM desempenhou um papel crucial no combate aos efeitos da pandemia, especialmente no que tange à saúde das mulheres. O Conselho conseguiu retomar a parceria com a Carreta Unidade Sesc de Saúde Preventiva, que oferece gratuitamente à população uma série de exames fundamentais, como mamografia de rastreamento, exames citopatológicos e ecografias. Essa iniciativa foi de extrema importância, não apenas para a saúde preventiva das mulheres do município, mas também para fortalecer a imagem e a relevância do COMDIM perante a comunidade.

Segundo a ex-coordenadora Richelle da Matta, essa ação contribuiu significativamente para tornar o Conselho conhecido e valorizado pela população local. Nas palavras da conselheira: "nos últimos três anos, o Conselho da Mulher está num foco muito grande no município. Mais por causa da ação da Carreta, porque é vinculada diretamente ao Conselho da Mulher e foi uma iniciativa do COMDIM". Assim, o retorno às atividades presenciais do Conselho em São José do Norte não apenas auxiliou no enfrentamento da pandemia, mas também consolidou

o papel do COMDIM como uma instituição essencial na promoção da saúde e no apoio às mulheres do município.

Por fim, após a análise detalhada dos fatores que permitiram aos CGPMs selecionados preservar sua relevância e funcionalidade, mesmo em contextos de adversidades políticas e sanitárias, e assegurar a continuidade de suas atividades, chega-se ao encerramento deste estudo. O trabalho, a partir das investigações realizadas, culmina agora com a apresentação das considerações finais, onde serão sintetizadas as principais conclusões e contribuições desta pesquisa.

## Conclusão

Esta tese teve como propósito central responder à seguinte problemática: quais foram os fatores que, no âmbito dos CGPMs dos municípios da Zona Sul do Rio Grande do Sul — Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte —, permitiram a implementação de práticas resilientes em um cenário de desarticulação das políticas públicas para mulheres em nível nacional, durante a pandemia de Covid-19. Defendeu-se a ideia de que foi a atuação em rede o fator preponderante que possibilitou a implementação de práticas resilientes, pelos CGPMs selecionados, diante de contextos marcados por adversidades políticas e sanitárias. Esse fator foi atribuído à mobilização da sociedade civil, a qual não apenas facilitou a institucionalização desses órgãos participativos, mas também obstaculizou sua desinstitucionalização ao longo do tempo.

Nessa linha, o objetivo geral foi o de compreender os fatores que possibilitaram aos CMPs selecionados manter sua relevância e funcionalidade, mesmo sob pressões adversas, garantindo a continuidade de sua atuação. O enfoque central da pesquisa não recaiu sobre as ações executadas pelos Conselhos, mas sim na análise das condições que as viabilizaram, buscando entender os elementos estruturais e institucionais que sustentaram sua resiliência diante de um cenário de desarticulação política e desafios sanitários.

Para atingir esse objetivo, foi conduzido um estudo descritivo-analítico com abordagem qualitativa, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo. A escolha dessa metodologia justifica-se por sua capacidade de fornecer uma compreensão profunda e contextualizada do fenômeno investigado, permitindo uma análise detalhada das estratégias adotadas pelos CGPMs em resposta às adversidades sanitárias e políticas. Além disso, priorizou-se a análise documental de fontes secundárias, como atas e documentos oficiais, em conjunto com entrevistas semiestruturadas realizadas com as atuais coordenadoras dos Conselhos eleitos e outras pessoas indicadas por elas. À vista do exposto, o capítulo 3 foi dedicado ao registro do percurso metodológico realizado no âmbito deste estudo.

A *priori*, buscou-se examinar a trajetória histórica dos Conselhos Gestores de Políticas para Mulheres no país, desde a sua criação e a institucionalização das

demandas feministas até sua evolução sob a influência do Partido dos Trabalhadores (PT). Nessa linha, a análise abrangeu o período de fortalecimento dessas instituições e as mudanças políticas subsequentes, incluindo a guinada conservadora pós-2016, que aprofundou o desmonte de muitas dessas políticas, tendo como ápice o governo Bolsonaro. Ademais, o primeiro capítulo também abordou os impactos da pandemia de Covid-19, que exacerbou as desigualdades de gênero e pressionou os CGPMs. Vale destacar que a literatura discutida revelou a importância dessas instituições na defesa de direitos e na implementação de políticas para as mulheres, mesmo em contextos de adversidade (Mello, 2023; Almeida; Belançon e Chaves, 2019).

Ato contínuo, no capítulo 2, foi realizada uma revisão da literatura sobre os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil, destacando-se os avanços, desafios e perspectivas desse campo de estudo. A análise percorreu desde as primeiras fases de investigação sobre as IPs, que ganharam força na década de 1990, até as abordagens mais contemporâneas. À vista disso, evidenciou-se a evolução dos estudos sobre a participação cidadã, que deixou de ser vista apenas como presença ou ausência, passando a ser avaliada pela qualidade do processo participativo, sendo as "inovações democráticas" um elemento central para a comparação das democracias modernas.

Outrossim, foi apontado que a literatura também passou a abordar as dificuldades que as IPs enfrentaram no contexto da guinada política conservadora no Brasil, sobretudo a partir de 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro. Nesse sentido, constatou-se que os estudos passaram a investigar a resiliência dessas instituições, questionando a capacidade de resistirem às pressões políticas e às tentativas de desmantelamento. Além disso, passou-se a discutir o grau de efetividade dessas instituições na formulação e implementação de políticas públicas com foco na importância do capital institucional acumulado ao longo de suas trajetórias (Almeida; Martelli; Lüchmann; Coelho e Bernardi, 2021).

Essa literatura serviu como principal base teórica para a análise dos dados obtidos no estudo, ainda que o campo de pesquisa sobre resiliência institucional em contextos municipais seja incipiente. O trabalho, portanto, propôs-se a contribuir com o avanço das discussões ao abarcar conselhos locais e que não completaram todo o



processo de institucionalização. Para tanto, as variáveis de análise dos autores revisados foram desagregadas e apresentadas nos capítulos subsequentes da tese.

Após a realização do registro, no capítulo 3, do percurso metodológico adotado no âmbito deste estudo, cumpre destacar que os dados sobre os Conselhos foram analisados a partir de cinco perspectivas principais: a fundação dos Conselhos, o contexto estrutural das políticas públicas para mulheres em cada município, sua arquitetura institucional, a qualidade do associativismo e o papel da sociedade civil, além da atuação dos Conselhos durante o período estudado. À vista disso, a pesquisa buscou, *a priori*, oferecer um panorama detalhado de cada IP, considerando o contexto de sua criação e as políticas públicas existentes em cada localidade, o que resultou na elaboração do capítulo 4. Por outro lado, a análise da qualidade do associativismo e da atuação dos CGPMs compuseram o capítulo final desta tese, concluindo o objetivo de traçar os contornos sobre a resiliência dessas instituições e evidenciar os fatores que a possibilitaram.

No contexto dos CGPMs selecionados, destacou-se que, por serem conselhos que não completaram todo o processo de institucionalização — aspecto que a literatura geralmente associa a uma menor resiliência em comparação com aqueles que o fizeram (Almeida; Martelli e Coelho, 2021) —, sua continuidade ativa adquire uma relevância especial. Ademais, o fato de serem compostos majoritariamente por mulheres, grupo particularmente vulnerabilizado durante a pandemia de Covid-19, conforme demonstrado no capítulo 1 desta tese, intensificou os desafios enfrentados por esses conselhos. Considerando ainda que a pauta dessas IPs contrariava as diretrizes programáticas e políticas do governo Bolsonaro, como discutido por Bezerra, Almeida, Lavallo e Dowbor (2022), e que muitos conselhos similares foram esvaziados ou tornaram-se inativos no período, registrou-se que o fato de os CGPMs analisados terem mantido suas atividades foi concebido nesta tese como um indicativo de que superaram os desafios políticos e sanitários do período e, portanto, de sua resiliência.

Os resultados desta tese indicam que a implementação de práticas resilientes, em um cenário de desarticulação das políticas públicas para mulheres em nível nacional durante a pandemia de Covid-19, no âmbito dos CGPMs selecionados, foi possibilitada pela combinação de diversos fatores. Dentre esses, destacam-se: (a) um desenho institucional que previu a institucionalização das IPs

por meio de uma lei, com a previsão expressa de composição paritária entre os segmentos da sociedade civil e do poder público, além da adoção de eleições para a escolha da coordenação executiva; (b) a existência de recursos orçamentários específicos; (c) o apoio do poder executivo; (d) a significativa atuação da sociedade civil, voltada à manutenção e fortalecimento dos conselhos; (e) a atuação estratégica em redes sociais; e (f) a adoção de recursos tecnológicos, que possibilitaram a continuidade das atividades dos conselhos.

Na investigação de Bezerra et al. (2022), a relevância do desenho institucional para a análise dos conselhos foi destacada, sendo classificados como de desenho forte aqueles estabelecidos por lei, com atribuições definidas e gestão de recursos orçamentários. Em contraste, conselhos criados por decretos, com atribuições pouco regulamentadas, foram considerados de desenho institucional fraco. Aplicando esses critérios à presente pesquisa, verificou-se que todos os Conselhos analisados foram criados por meio de leis municipais. No entanto, somente os Conselhos de Capão do Leão e São José do Norte gerenciam recursos orçamentários.

Nessa linha, embora o Fundo Municipal de Capão do Leão esteja inativo, demonstrou-se que as conselheiras pressionam anualmente o Executivo pela destinação de orçamento e têm obtido êxito. Em contraste, constatou-se que o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher de São José do Norte garante ao COMDIM local a gestão de recursos financeiros significativamente mais expressivos, sendo financiado principalmente por repasses mensais de 0,05% da receita corrente do município. Essa gestão tem permitido ao Conselho nortense deliberar sobre montantes substanciais, como registrado em várias resoluções.

Ademais, verificou-se que a gestão de recursos significativos permitiu ao COMDIM de São José do Norte realizar ações com impacto efetivo nas políticas públicas voltadas para as mulheres. Nesse sentido, destaca-se o Programa Capacita Mulher, regulamentado por lei, que visa à capacitação de mulheres em situação de vulnerabilidade social, e a contratação da Carreta Unidade Sesc de Saúde Preventiva, que oferece gratuitamente à população exames essenciais, como mamografias de rastreamento, exames citopatológicos e ecografias. Quanto a essa última ação, é importante ressaltar que sua retomada ocorreu durante a pandemia, cujas consequências, conforme discutido no capítulo 1, afetaram as mulheres de

forma desigual, inclusive no que tange à saúde. Assim, constatou-se que a gestão de recursos, ao possibilitar interferências diretas nas políticas públicas destinadas às mulheres, especialmente em um contexto de carência de órgãos especializados no município, fortaleceu tanto a função deliberativa do COMDIM quanto sua valorização perante a população local.

No que se refere à adoção de eleições para a escolha da coordenação executiva e à composição, constatou-se que todos os conselhos selecionados elegem suas gestoras e garantem a paridade de representação, assegurando, no mínimo, o mesmo número de assentos para a sociedade civil. Nesse sentido, é relevante destacar que a Lei Municipal nº 1.684/2014 prevê explicitamente essa garantia no COMDIM de Capão do Leão, a qual foi deliberadamente projetada para limitar o poder governamental dentro da instância participativa (IP), conforme indicado pela atual coordenadora, Rejane Vieira. A legislação também permite a ampliação dessa representação mediante solicitação de entidades que desenvolvam trabalhos voltados às mulheres, desde que aprovada pela maioria das conselheiras.

Previsão semelhante foi encontrada no COMDIM de Rio Grande, possibilitando a integração de novas instituições, desde que indicadas e aprovadas por dois terços das conselheiras. Ademais, é necessário destacar que, no caso do COMDIM de São José do Norte, a legislação não apenas especifica o número exato de cadeiras a serem ocupadas por cada segmento, mas também assegura maior representação da sociedade civil, reservando 2/3 de suas cadeiras a esse grupo.

No que se refere ao apoio do poder executivo, apenas no COMDIM de São José do Norte esse fator foi verificado ao longo de todo o período estudado. Além de idealizadora do Programa Capacita Mulher, a prefeita Fabiany Roig, do Partido Social Liberal (PSL), exerceu papel fundamental na criação do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher. Instituído pela Lei Complementar nº 014, de 19 de dezembro de 2017, o fundo tem como objetivo assegurar os recursos necessários para a execução das políticas públicas voltadas para as mulheres. Sua principal fonte de financiamento provém do repasse mensal de 0,05% da receita corrente arrecadada pelo município.

Em Rio Grande, durante a gestão do prefeito Alexandre Lindenmeyer, do Partido dos Trabalhadores (PT), o poder executivo desempenhou um importante papel no apoio às ações de combate às desigualdades de gênero, conforme

ressaltado pela ex-presidenta do COMDIM, Magnólia de Carvalho, que destacou a colaboração ativa da administração municipal na promoção de políticas voltadas às mulheres, mesmo diante das limitações orçamentárias apontadas por Danelisa Amaral, atual presidenta do Conselho. Esse apoio institucional parece ter sido um dos principais fatores que contribuíram para a resiliência do COMDIM, garantindo sua funcionalidade mesmo em um cenário de adversidades. Tal constatação advém do fato de que, não obstante a forte presença de movimentos sociais e da predominância da sociedade civil em seu interior, observou-se que, com a ascensão de um governo de direita, o COMDIM passou a enfrentar um esvaziamento, principalmente em razão da ausência de nomeação de novas conselheiras para o biênio 2024/2026, evidenciando a importância do apoio governamental para a continuidade dessas instituições participativas.

Sob a perspectiva da atuação da sociedade civil, cumpre apontar que a atuação dos movimentos sociais exerce um papel fundamental na pressão sobre os governos para a implementação de políticas específicas, conforme discutido por Almeida, Martelli, Lüchmann, Coelho e Bernardi (2021). Nesse sentido, Almeida, Belançon e Chaves (2019) observaram que os movimentos sociais são o tipo predominante de associativismo nos CGPMs. Essa predominância pode ser explicada pela ausência de incentivos federais, comuns em áreas como saúde e assistência social, e pela maior concentração dos conselhos em centros urbanos, onde os movimentos sociais são mais presentes. As autoras sugerem que a expansão dos CGPMs para municípios menores pode enfraquecer a influência dos movimentos sociais em sua composição. Isso restou evidenciado no âmbito dos CGPMs de Capão do Leão e São José do Norte, onde não foi registrada a participação de movimentos sociais.

Em Rio Grande, por outro lado, constatou-se que o COMDIM conta com uma presença significativa de movimentos sociais em sua composição, o que pode ser atribuído à ausência de regramento que exija o registro dessas entidades no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ). Em 2019, segundo a presidenta do COMDIM, Danelisa Amaral, a participação da sociedade civil, especialmente de sindicatos, do movimento LGBTQIAPN+ e de outros movimentos sociais, foi bastante expressiva. Contudo, a paridade na composição do Conselho, com metade dos membros representando o governo e a outra metade a sociedade civil, foi

apontada como um obstáculo para a efetividade das ações, dado que a participação governamental tende a ser mais formal e obrigatória, enquanto o engajamento dos movimentos sociais é voluntário e mais comprometido. Durante a pandemia, o esvaziamento do Conselho deixou claro esse descompasso, com a sociedade civil sendo a principal força de manutenção do órgão.

Outrossim, a partir da análise realizada, constatou-se que a principal hipótese deste estudo, que apontava a atuação em rede como o fator predominante nos CGPMs dos municípios selecionados para a implementação de práticas resilientes em contextos de adversidades políticas e sanitárias, foi parcialmente confirmada. Embora essa estratégia tenha sido evidente nos COMDIMs de Pelotas e Rio Grande, em Capão do Leão e São José do Norte não foram observados indícios claros desse tipo de atuação. Nessas localidades de menor porte, mesmo com tentativas de garantir participação paritária entre sociedade civil e poder público, como no COMDIM de Capão do Leão, e de duplicar o número de cadeiras para a sociedade civil em São José do Norte, não se verificou a presença de movimentos sociais ou instituições voltadas para a defesa dos direitos das mulheres.

Esse cenário corrobora as conclusões de Almeida, Belançon e Chaves (2019), que indicam a diminuição da influência dos movimentos sociais na composição dos conselhos em municípios menores, além de sugerir a ausência de uma sociedade civil forte e articulada, fundamental para a criação e manutenção de redes, como discutido por Börzel (1997) e Marques (2006). Ainda assim, a ex-coordenadora do COMDIM de Capão do Leão, Clarice Duarte, destacou que "os não governamentais atuam muito mais do que os governamentais", sublinhando o compromisso das instituições civis em comparação com as governamentais. Da mesma forma, Richelle da Matta, ex-coordenadora do COMDIM de São José do Norte, ressaltou a maior adesão da sociedade civil, indicando que a participação governamental foi limitada e, muitas vezes, comprometeu o quórum necessário para deliberações.

Em Rio Grande, por outro lado, os sindicatos e outras entidades, como a Associação dos Funcionários da Universidade Federal de Rio Grande (AFURG), desempenharam papel central nas ações do COMDIM durante o período em análise, com a ex-presidenta Magnólia de Carvalho afirmando que "os dois sindicatos carregavam o COMDIM nas costas". Em Pelotas, embora a atuação conjunta com

outras entidades tenha ocorrido em menor escala em comparação ao estudo anterior conduzido por esta pesquisadora em 2017, a colaboração com movimentos sociais, especialmente o Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas (GAMP), foi significativa, conforme relatado pela ex-conselheira Diná Lessa Bandeira.

Além disso, ao longo desta pesquisa, a proximidade geográfica e as relações entre Capão do Leão e Pelotas mostraram-se relevantes para a interação entre os conselhos. Embora não tenha sido identificada uma atuação em rede no COMDIM de Capão do Leão, a parceria com o COMDIM de Pelotas e o GAMP foi notável. Segundo Clarice Duarte, "temos uma boa convivência e uma boa parceria com o GAMP". O grupo participou de diversas ações junto ao COMDIM, oferecendo assessoria técnica e colaborando em campanhas como os "21 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher".

Nos demais municípios, contudo, essa realidade não foi observada. Richelle da Matta mencionou a falta de hábito de participar de conselhos de outros municípios ou de convidá-los para visitas. De forma semelhante, Magnólia de Carvalho recordou a limitada articulação entre os conselhos de Rio Grande e Pelotas, restringida a algumas formações pontuais.

Em contrapartida, a criação da "Rede Sul de Garantia de Direitos de Mulheres e Meninas", promovida pelo Conselho Estadual dos Direitos das Mulheres do Rio Grande do Sul (CEDM), representou um importante marco para fortalecer as políticas públicas na região, com o apoio de todos os Conselhos estaduais. Nesse sentido, cabe destacar que a fundação da Rede Sul contou com a contribuição de diferentes entidades, incluindo o GAMP e o CEDM, em colaboração com o COMDIM de Capão do Leão.

Segundo Rejane Vieira, coordenadora do COMDIM de Capão do Leão, "nossa união muitas vezes traz mais resultados do que uma iniciativa do governo". À vista disso, a criação da Rede em epígrafe evidenciou a importância da cooperação interinstitucional. Essa Rede consolidou-se como um espaço valioso para a troca de experiências, fortalecimento das políticas públicas e promoção do trabalho em rede como um elemento central para a defesa e ampliação dos direitos das mulheres, especialmente em contextos de adversidade.

Na seara das estratégias adotadas pelos CGPMs analisados, é essencial reconhecer que a resiliência institucional, conforme descrita por Débora de Almeida

(2020), vai além da simples preservação das IPs. A autora ressalta que a atuação dos agentes deve não apenas proteger essas instituições como espaços de engajamento e influência, mas também envolver iniciativas proativas que garantam sua adaptação contínua, por meio de práticas inovadoras e do desenvolvimento de novas normas e dinâmicas. Esse processo de adaptação foi particularmente desafiado pela pandemia de Covid-19, exigindo das conselheiras a implementação de novas estratégias para garantir a continuidade dos Conselhos como instâncias de influência e deliberação da sociedade civil.

Durante o período estudado, observou-se a intensificação do uso de ferramentas tecnológicas. Essa iniciativa não só garantiu a continuidade das atividades dos Conselhos, como também ampliou seu alcance e a participação das mulheres nas discussões políticas, mesmo em um momento de isolamento social, assegurando que os direitos desse público continuassem em pauta e reforçando a relevância dessas instâncias participativas. A necessidade de distanciamento social imposta pela crise sanitária levou à substituição de encontros presenciais por reuniões online, a partir de abril de 2020, com o uso de plataformas digitais como o Google Meet e a promoção de lives.

No COMDIM de Rio Grande, os temas feministas dominaram as primeiras edições das lives, mas, com o tempo, a pauta diversificou-se para além da crise sanitária, como apontou a ex-presidenta Magnólia de Carvalho. Em 2020, o Conselho realizou nove edições da live "Ao vivo com o COMDIM", o que foi essencial para manter a relevância do órgão e aprofundar as discussões sobre feminismos. O COMDIM de Pelotas, em parceria com o Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas (GAMP), também promoveu diversas lives voltadas à conscientização sobre políticas para mulheres e práticas antirracistas, reforçando sua atuação na comunidade. No COMDIM de Capão do Leão, as lives surgiram como uma ferramenta de comunicação e mobilização durante a pandemia, com a primeira transmissão em agosto de 2020, abordando o tema "Violência de Gênero e Pandemia", seguida de mais de 20 lives ao longo do período, destacando a campanha dos 21 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher.

Embora o COMDIM de São José do Norte tenha tido uma presença digital mais limitada, as conselheiras também utilizaram recursos tecnológicos para manter suas atividades. Além das ações virtuais, os Conselhos retomaram iniciativas

presenciais assim que possível, observando rigorosamente os protocolos de segurança, o que possibilitou a continuidade de suas atividades e a diversificação de ações.

Enfim, a realização de estudos futuros envolvendo outros CGPMs do estado que também se mantiveram ativos durante a pandemia poderá oferecer novos insights sobre os fatores que explicam sua resiliência. A ampliação desse campo de investigação contribuirá para o entendimento mais profundo das estratégias de enfrentamento adotadas por essas instituições em contextos de adversidade, bem como para o fortalecimento das políticas públicas voltadas para as mulheres. Assim, este estudo abre caminhos para novas pesquisas que possam identificar outras variáveis importantes e auxiliar no desenvolvimento de práticas mais eficazes para a sustentabilidade das instâncias participativas em cenários futuros.



## Referências

ALMEIDA, C. **Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores**. Interseções [Rio de Janeiro] v. 17 n. 1, p. 54-78, jun. 2015.

ALMEIDA, C. **Legado das Instituições Participativas em Contexto de Mudanças Políticas**. Boletim de Análise Político-Institucional, v. 14, p. 11-14, 2018.

ALMEIDA, C.; BELANÇON, M. C.; CHAVES, K. L. B. . **Institucionalização de demandas feministas no Brasil: uma análise dos organismos, conselhos e serviços especializados para mulheres nos municípios**. MEDIAÇÕES - REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, v. 24, p. 184, 2019.

ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. **Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 22, agosto, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v22n2/1807-0191-op-22-2-0250.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2023.

ALMEIDA, C.; RIBEIRO, E.; CARLOS, E.; SILVA, R. **Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018)**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 28, no 2, p. 386-424, maio-ago., 2022.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; LÜCHMANN, L.; COELHO, R.; BERNARDI, A. J. B. **Inovações democráticas e força institucional: os conselhos gestores no Brasil**. REVISTA DEBATES (UFRGS), v. 15, p. 64-90, 2021.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. **Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil**. REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, v. s/v, p. 1-36, 2021.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. **Os Conselhos Gestores sobre o crivo da Política: balanços e perspectivas.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan/mar de 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a05n109.pdf>> Acesso em: 17 ago. 2023.

ALMEIDA, D. R. DE. **Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher?** Caderno CRH, v. 33, p. 1–24, 2020.

ALVAREZ, S. **Engajamentos Ambivalentes, Efeitos Paradoxais: Movimentos feminista e de mulheres na América Latina e/em/contra o desenvolvimento.** Feminismos nº. 4, 2014b.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. **Dependência econômica torna mulher mais vulnerável à violência doméstica.** 2022. Disponível em: <https://ww4.al.rs.gov.br/noticia/327087>. Acesso em: 9 maio 2022.

AVELAR, L. **Movimentos, redes, feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras.** Cadernos Adenauer, XIV, n. 3, 2013.

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

AVRITZER, L. Introdução. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate.** In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

BARDIN, Laurence. 1977. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70.

BARROSO, H., & GAMA, M. (2020). **A crise tem rosto de mulher: como as desigualdades de gênero particularizam os efeitos da pandemia do COVID-19**

**para as mulheres no Brasil.** Revista Do CEAM, 6(1), 84–94. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3953300>. Acesso em 06 de mai. 2024.

BAUER, M. W. et al. (Ed.). **Dismantling public policy: preferences, strategies and effects.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

BEZERRA, C. de P.; ALMEIDA, D. R. de; GURZA LAVALLE, A. .; DOWBOR, M. W. **Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro.** SciELO Preprints, 2022. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.4218. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4218/resiliencia-conselhos>. Acesso em 07 nov. 2023.

BOHN, S. R. **Feminismo estatal sob a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres.** Revista Debates, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 81-106, jul./dez. 2010.

BÖRZEL, Tanja. **¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea,** 1997. Disponível em: <http://seneca.uab.es/antropologia/redes/redes.htm>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BROWN, Wendy. **O Frankenstein do neoliberalismo: liberdade autoritária nas 'democracias' do século XXI.** In: RAGO, M.; PELEGRINI, M. Neoliberalismo, Feminismos e Contracondutas: Perspectivas Foucaultianas. São Paulo: Intermeios, p. 17-50, 2019.

BUVINICH, D. **O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros.** Revista de Administração Pública, vol. 48, n. 1, pp. 55-82. ISSN 0034-7612, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122014000100003>>. Acesso em: 11 set. 2023.

CAMPOS, G. **Participação e representações não avaliativas: A produção de significados nas experiências participativas**. In: PIRES, r. r. c. (ORG.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

CARLOS, E.; SILVA, R.; ALMEIDA, C. **Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política**. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 26, p. 67-90, 2018.

CAVALCANTE, N. M. W. *et al.* (2021). **Mulheres e o Mercado de Trabalho no Brasil: uma análise interseccional da potencialização das vulnerabilidades pela COVID-19**. In: BERTOTTI, B. M. (Org.). **As múltiplas faces do vírus: gênero e vulnerabilidades** [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021

CORTES, V. S. **As Diferentes Instituições Participativas Existentes nos Municípios Brasileiros**. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil; estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, v. 7, p.137-150, 2011.

COSTA, M. L.; COELHO, D. B. **Difusão dos organismos de políticas para mulheres nos governos municipais: análise dos determinantes da política (1998- 2014)**. *Administração Pública e Gestão Social*, n. 12, p. 20, 28 nov. 2019.

CRENSHAW, K. 2002 **Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero**. *Revista Estudos Feministas* 10 (1): 171-188. <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>»  
<https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>. Acesso em: 26 jul. 2024.

CUNHA, E. S. M. **A capacidade de deliberação dos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte**. *Pensar BH/Política Social*, ano VIII, n. 24, p. 29-32, nov. 2009.

CUNHA, E. S. M. **Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social**. In: AVRITZER, L. (Org). A dinâmica da participação social no Brasil. São Paulo; Cortez, 2010, p. 93-128.

CUNHA, E.; ALMEIDA, D.; FARIA, C.; RIBEIRO, U. **Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos**. In: PIRES, (ORG.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FALLETI, T.; RIOFRANCOS, T. N. **Endogenous Participation. Strengthening Prior Consultation in Extractive Economies**. *World Politics*, v. 70, n. 1, p. 86-121, Jan. 2018.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. **Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo**. In: PIRES, r. r. c. (ORG.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 125-136.

FONSECA, F. I. **Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos**. In: PIRES, r. r. c. (ORG.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de Conteúdo**. 4 ed. Brasília-DF: Ed. Liber Livro, 2012.

GABINETE DE TRANSIÇÃO. **Relatório final da transição de Lula**, 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2024.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrópole n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente**. Cadernos EBAPE.BR, v. 13, n. 4, p. 894-909, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v13n4/1679-3951-cebape-13-04-00894.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), 2013**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>. Acesso em: 10 abr. 2024.

IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aa\\_a167aa4f6dc8.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aa_a167aa4f6dc8.pdf). Acesso em 20. abr. 2024.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 29. Brasília: Ipea, 2022.

LEVITSKY, S.; MURILLO, M. V. **Building institutions on weak foundations**. Journal of Democracy, v. 24, n. 2, p. 93-107, Apr. 2013.

LEVITSKY, S.; MURILLO, M. V. **Variation in Institutional Strength**. Annual Review of Political Science, v. 12, p. 115-133, 2009.

LÜCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, n. 70, p. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C.; GIMENES, E. R. **Associativismo e conselhos gestores no Brasil**. In: MARTELLI, C.; JARDIM, M.; GIMENES, E. R. (org.). Participação política e democracia no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.

MACHADO, M. G. **A vertente evangélica do neoconservadorismo brasileiro**. In Novo ativismo político no Brasil: os evangélicos do século XXI, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

MAYKA, L. **Building participatory institutions in Latin America**. Cambridge: University Press, 2019.

MARQUES, E. C. **Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 60, p. 16-41, 2006 Tradução. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0102-69092006000100002>. Acesso em: 27 mar. 2024.

MARTELLI, C. G.; COELHO, R. **Avaliar o quê? Os vários sentidos de efetividade no campo de estudos da participação**. Opinião Pública, Campinas, SP, v. 27, n. 2, p. 623–649, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8666925>. Acesso em: 2 abr. 2024.

MARTELLI, C. G.; TONELLA, C.; COELHO, R. **Estrutura institucional e arquitetura participativa em setores de políticas públicas**. Revista Política & Sociedade, Florianópolis, 2021. Artigo no prelo.

MARTELLI, C.; TONELLA, C.; JARDIM, M.; ROMÃO, W. **Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio-ambiente e políticas para as mulheres**. In: Martelli, C., Jardim M. C., Gimenes, E. R. (Orgs.). Participação Política no Brasil Contemporâneo. 1a ed. Araraquara: Cultura Acadêmica, 2018, p. 235-274.

MARTINS, B.; MONTEIRO, R. Á. F. G.; SANTOS, V. C. B. **A mulher no mundo do trabalho: uma análise sobre o III Plano Nacional de Políticas para Mulheres sob as lentes do feminismo classista**. Semina: Ciências Sociais e Humanas, [S. l.], v. 43, n. 1, p. 39–54, 2022. DOI: 10.5433/1679-0383.2022v43n1p39. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/seminasoc/article/view/44870>. Acesso em: 15 abr. 2024.

MELLO, J. (2023) **Condicionantes institucionais do desmonte e da resiliência de políticas públicas no Brasil**. In A. de Ávila Gomide, M. M. de Sá e Silva, & M. A. Leopoldi (Eds.), *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: IPEA ; INCT/PPED.

MENICUCCI, E. **O golpe e as perdas de direitos para as mulheres**. In: *HOMEM, Amélia; RIOS, Roger Raupp (org.). O golpe na perspectiva de gênero*. 1. ed. Porto Alegre: Coletiva, 2018. Disponível em: <file:///Users/marianaschardosimtavares/Downloads/O%20Golpe%20na%20Perspectiva%20de%20Ge%CC%82nero.pdf>. Acesso em: 2 set. 2024.

OECD. **Women at the core of the fight against COVID-19 crisis**. 2020. Disponível em: <[https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127\\_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the--core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the--core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis)>. Acesso em: 06 mai. 2024.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Reglamento sanitario internacional (2005)**. 3. ed. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 2016. Disponível em: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/246186/9789243580494-spa.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 jul. 2024.

PINHEIRO. *et al.* (2023). **Igualdade de gênero. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise**. Brasília, DF: Ipea, n. 30, 2023. ISSN 1518-4285.

PIRES, R.; VAZ, A.; ALMEIDA, A.; SILVA, F.; LOPEZ, F.; ALENCAR, J. **Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas**. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

QUERINO, A. C. C.; BRANDÃO, J. P. M.; SILVEIRA, L. M. F. **A pandemia do Covid-19 e a precarização da situação da mulher**. In: BERTOTTI, B. M. (Org.). *As múltiplas faces do vírus: gênero e vulnerabilidades [recurso eletrônico]*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.



RANGEL, P. **Feminismo de estado e direitos políticos das mulheres: Argentina e Brasil**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 10., 2013, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: UFSC, 2013.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice. O social e o político na transição pós-moderna**. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, J. L. D. **Breve Análise do Feminismo Contemporâneo em Pelotas (1982-2004)**. 2007. 78 folhas. Monografia (Graduação em História), Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2007.

SCHULZ, R. M., RODRIGUES, D. O., e MENDES, A. C. L. (2013). **A atuação feminina nos Conselhos da Mulher: um estudo dos Conselhos de Pelotas e de Santa Cruz do Sul/RS**. Revista Debates, 7(3), 149–168. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.41831>.

SILVA. D. S.; MUNARINI, M. **Medidas Nacionais Empregadas no Combate à Violência Doméstica em Tempos de Pandemia**. In: BERTOTTI, B. M. (Org.). As múltiplas faces do vírus: gênero e vulnerabilidades [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

SILVA, F. de S. **"De cada um conforme suas capacidades": participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas**. In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

SILVA, M. K. **Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variáveis qualitativas na avaliação das instituições participativas**. In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

SOUZA, C. **Governos Locais e a gestão de políticas sociais universais**. São Paulo em Perspectiva, n. 18, v. 2, p. 27-41, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>> Acesso em: 02 abr. 2024.

TAVARES, M. **A Democracia Participativa e a Atuação do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher: a promoção do Plano Municipal de Políticas Públicas para Mulheres do Município de Pelotas no período de 2015-2017**. 2017. 150 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

TOKARSKI, C. P. et al. (2023). **De política pública à ideologia de gênero: o processo de (des)institucionalização das políticas para as mulheres de 2003 a 2020**. In A. de Ávila Gomide, M. M. de Sá e Silva, & M. A. Leopoldi (Eds.), *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: IPEA ; INCT/PPED.

\_\_\_\_\_. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 407-466, 2021.

\_\_\_\_\_. Igualdade de gênero. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, p. 407-466, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE-RS). **Diagnóstico da situação dos conselhos municipais gaúchos**. 2021. Disponível em:

[https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos\\_pesquisas/conselhos\\_sociais/relatorio\\_conselhos\\_sociais\\_2021.pdf](https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos_pesquisas/conselhos_sociais/relatorio_conselhos_sociais_2021.pdf). Acesso em: 1 ago. 2024.

UNFPA. **Mortalidade materna no Brasil aumentou 94,4% durante a pandemia**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/203964-unfpa-mortalidade-materna-no-brasil-aumentou-944-durante-pandemia?>. Acesso em: 07 mai. 2024.

VAZ, N. C. A. **Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil**. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

VIEIRA, P. R. et al. **Isolamento social e o aumento da violência doméstica: o que isso nos revela?** Revista Brasileira de Epidemiologia, v. 23, p. e200033, 2020.

## **Apêndices**

## **Apêndice A – Roteiro semiestruturado**

### **ROTEIRO**

#### **EIXO 1: Informações/funcionamento do Conselho, história da entrevistada e existência de rede social ligada à política para as mulheres no município**

- 1 - Entrada, atuação no Conselho e relação com a instituição que indicou.
- 2 - Breve visão geral sobre o Conselho, incluindo sua constituição, composição, organização interna e grau de institucionalização.
- 3 - A participação da sociedade civil e de outras entidades no Conselho.
- 4 - As principais ações e iniciativas desenvolvidas pelo Conselho nos últimos anos.
- 5 - Interação com conselhos da região.

#### **Eixo 2 - Bolsonaro e Pandemia de Covid-19**

- 1 - Atuação do Conselho após a chegada de Bolsonaro ao poder.
- 2 - Impacto na atuação dos governos estadual e municipal, em relação às políticas públicas para mulheres, no período em que Bolsonaro esteve à frente do governo federal.
- 3 - Eventual alteração na atuação do Conselho com a pandemia de Covid-19.
- 4 - Atuação dos governos estadual e municipal em relação às políticas para mulheres durante a pandemia.

#### **Eixo 3 - Prática de resiliência**

- 1 - Existência de rede de políticas para mulheres no município.
- 2 - Papel eventualmente desempenhado pelo Conselho dentro dessa rede.
- 3 - Estratégias que o Conselho considera ter adotado para enfrentar os desafios políticos e sanitários durante o governo Bolsonaro e a pandemia de Covid-19.
- 4 - Principais resultados ou impactos percebidos com a adoção dessas estratégias.
- 5 - Lições que o Conselho aprendeu e que poderiam ser úteis para enfrentar futuros desafios.

## Apêndice B – Modelo de Termo de Consentimento

Prezado(a) participante,

Sou estudante do curso de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas. Estou realizando uma pesquisa sob supervisão da professora Rosângela Marione Schulz, cujo objetivo é o de comparar as estratégias, desenvolvidas pelos Conselhos de Políticas Públicas para Mulheres dos municípios situados no estado do RS de Capão do Leão, Pelotas, Rio Grande e São José do Norte, que permitiram a execução de práticas resilientes em um contexto de desarticulação das políticas públicas para mulheres em âmbito nacional, aliado à pandemia de Covid-19, durante o Governo Bolsonaro.

A metodologia utilizada é qualitativa, o que implica na realização de entrevistas que buscam contar com sua participação de forma voluntária. Se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade de fazê-lo. Sua participação envolve uma entrevista, que será gravada, se assim você permitir.

Na publicação dos resultados desta pesquisa, sua identidade não será mantida em sigilo, sendo permitida a publicação de informações que permitam identificá-lo(a).

Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado e para a produção de conhecimento científico. O eventual desconforto em responder alguma questão é o único malefício a ser identificado por essa pesquisa.

Quaisquer dúvidas relativas à pesquisa poderão ser esclarecidas por esta pesquisadora pelo fone (53) 981210992 ou pela entidade responsável – PPGCPol da UFPel, fone (53) 3228-5545.

Atenciosamente,

---

Mariana Schardosim Tavares

Doutoranda

PRPPGCPol/UFPel

---

Rosângela Marione Schulz

Professora supervisora/orientadora

PRPPGCPol/UFPel

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

---

Participante