

Rafaela de Souza Silva

Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Contato

rafaelassilva2002@gmail.com

Rebecca Felipe de Campos

Graduanda em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Contato

rebeccafelipe2009@hotmail.com

Rebecca Sarmento Forlin

Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Contato

rebeccaforlin@gmail.com

Palavras-chave:

democracia participativa; políticas públicas; mulheres; instituições participativas.

Keywords:

participatory democracy; public policies; women; participatory institutions.

PARTICIPAÇÃO E DIREITOS DAS MULHERES: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE O PPA PARTICIPATIVO DIGITAL 2023 E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES

Women's participation and rights: an analysis of the relationship between the 2023 digital participatory PPA and public policies for women

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar como as pautas direcionadas às mulheres apareceram no Plano Plurianual (PPA) Digital 2023. Considerando que o processo de participação social na tomada de decisões é imprescindível à vitalidade democrática, busca-se mapear como a sociedade civil e o governo federal se mobilizaram em relação à agenda feminina na plataforma digital. A primeira parte do artigo é dedicada à revisão da bibliografia já existente sobre o processo de participação no Brasil e da formação de uma agenda de políticas públicas específica às mulheres. A segunda parte objetiva oferecer um mapeamento das propostas para esse grupo na plataforma, oferecendo um retrato atual de como essa agenda aparece na participação digital. Portanto, ao localizar os temas que aparecem com mais ou menos frequência e aqueles que não aparecem, pretende-se contribuir à agenda de pesquisa sobre participação social e direitos das mulheres apontando seus avanços e possíveis limites.

Abstract: This article aims to analyze how the agenda addressed to women appeared in the PPA Digital 2023. Considering that the process of social participation in decision-making is essential to the democratic vitality, the aim is to map how civil society and the federal government mobilized towards the female agenda on the digital platform. The first part of the article is dedicated to reviewing the existing bibliography on the participation process in Brazil and the formation of a public policy agenda specific to women. The second part aims to offer a mapping of the proposals for this group on the platform, offering a current portrait of how this agenda appears in digital participation. Therefore, by locating the themes that appear more or less frequently and those that do not, we intend to contribute to the research agenda on social participation and women's rights by pointing out their advances and possible limits.

INTRODUÇÃO

O período pós-redemocratização no Brasil foi marcado pela ampliação das formas de participação social resguardadas pela Constituição de 1988. Portanto, o final dos anos de 1980 foi caracterizado pela constituição, difusão e operação das instituições participativas (Avritzer, 2008). A expansão desses espaços se fundamenta na concepção da democracia participativa, que vê na participação social o exercício da soberania popular, contrapondo-se à visão minimalista e restrita democrática (Avritzer; Santos, 2003). Nacionalmente, o processo de expansão e fortalecimento das instituições participativas atinge o seu ápice durante os governos petistas (2003–2016), sofre uma queda durante o governo de Michel Temer (2016–2019) e, por fim, uma ruptura mais drástica durante o governo de Jair Bolsonaro (2019–2022) (Bezerra; Almeida; Lavallo *et al.*, 2022). Essa descontinuidade fica evidente no Decreto 9.759/2019, no qual há a revogação de todos os conselhos e colegiados federais não previstos em lei, o que aponta a lógica da desinstitucionalização do governo Bolsonaro (Avritzer; Silva; Carvalho *et al.*, 2022). Em 2022, com a derrota do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro e a elei-

ção de Luiz Inácio Lula da Silva abre-se um novo momento para a política brasileira e uma nova agenda de governo que caminha no sentido da reconstrução democrática. Nessa perspectiva, a retomada do Plano Plurianual Participativo surge como inovação institucional do terceiro mandato de Lula, com o objetivo de ampliar a participação em diferentes áreas de políticas públicas.

O processo de expansão da dinâmica participativa no Brasil fomentou a permeabilidade da esfera pública, permitindo que novas e diferentes demandas acendessem à agenda governamental, sobretudo demandas de grupos historicamente negligenciados na política institucional, como é o caso das mulheres (Matos; Biroli, 2010). Compreendendo o papel da participação para o incremento da participação de mulheres no Estado, e o processo de retomada da participação no Brasil, o presente artigo propõe analisar como as pautas dos direitos das mulheres apareceram no PPA Participativo Digital 2023. Para isso, serão analisadas as propostas enviadas pela sociedade civil destinadas a esse grupo, verificando a porcentagem de votos recebidos por temática. Além disso, pretende-se comparar o desempenho entre os ministérios por meio do total de propostas e votos totais encaminhados para cada um.

PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

A expansão das instituições participativas, como conferências, conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos, possibilitaram um amplo espaço de formulação, discussão e monitoramento de políticas públicas através da interlocução entre sociedade civil e governo. As práticas participativas são fundamentais, pois educam os indivíduos para a vida pública, direcionam-os a desenvolver um interesse geral e impulsionam a formação da consciência cívica e social (Tocqueville, 1994; Pateman, 1992). Portanto, a trajetória participativa está diretamente relacionada à inserção de indivíduos no processo de tomada de decisões políticas.

A partir da regulação dos direitos sociais, garantidos pela Constituição de 1988, é possível observar uma crescente ampliação das instituições participativas no Brasil (Abers, 2000; Avritzer, 2003, 2008, 2010). Nacionalmente, as IP's – termo cunhado por Leonardo Avritzer (2008) – apresentaram uma maior expansão durante os governos petistas (2003–2016) (Avritzer; Souza, 2013; Souza, 2012; Souza; Pires, 2012; Pires; Vaz, 2014). Chama a atenção o número de conferências nacionais realizadas, durante os governos dos presidentes Lula e Dilma, e a diversificação dos conselhos nacionais. No entanto, com o impeachment de Dilma Rousseff, inicia-se um processo de retração das formas institucionais de participação (Avritzer; Silva; Carvalho *et al.*, 2022). Esse processo encontra seu ápice com a eleição de Jair Bolsonaro. Já em seu primeiro dia de governo, Bolsonaro emite a Medida Provisória 870/2019, posteriormente convertida na Lei 13.844/2019, que de acordo com Bezerra, Rodrigues e Romão (2021, p. 41), “define a estrutura ministerial do novo governo e apresenta um importante indicativo de sua agenda política: há a redução de ministérios, com a extinção ou enfraquecimento de praticamente todas as pastas mais fortemente relacionadas com agendas sociais”. A medida evidencia uma agenda governamental avessa à participação, ainda reforçada pelo Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019.

Nele, utilizando-se de denominação a mais ampla possível, decretaram-se extintos todos os colegiados da administração pública federal – direta e indireta –, ou seja, conforme definido ilimitadamente pelo próprio decreto, conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e “qualquer outra denominação dada ao colegiado”. Assim, os conselhos nacionais instituídos por portaria ou decreto restavam extintos, a não ser que enviassem à Casa Civil justificativa para sua permanência até o dia 28 de junho daquele ano. À Casa Civil, subordinada diretamente ao presidente, foi atribuída a competência de deferir ou não as solicitações de permanência (Bezerra; Almeida; Lavallo *et al.*, 2022, p. 7).

Depois de dois anos do início da gestão Jair Bolsonaro, um conselho foi formalmente extinto (o Conselho Nacional de Diversidade Religiosa). Uma parte dos conselhos continuou existindo, mas se tornou inativa, e outros continuaram ati-

vos, mas com importantes alterações na composição e no funcionamento (Bezerra; Almeida; Lavallo *et al.*, 2022).

Em 2023, com a nova eleição do presidente Luiz Inácio Lula, tem-se a oportunidade de reorganização do campo participativo no Brasil. Com menos de 100 dias de governo, o atual presidente recriou importantes conselhos nacionais, como o Conselho Nacional das Pessoas LGBTQIA+, o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais e o Conselho Nacional de Políticas Sobre Drogas (Secretaria Geral da Presidência da República, 2023).

Dessa forma, a política brasileira se encontra em um momento de reconstrução da participação social e da retomada da normalidade democrática. Esse momento propõe a recuperação da participação no Brasil através da interlocução com a sociedade civil, assim investindo na criação de conselhos e na reformulação de suas agendas, no retorno da assiduidade das conferências de políticas públicas e no PPA Participativo, que mobilizou milhares de pessoas para debater o projeto de país para os próximos anos.

A FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL

A formação de uma agenda de políticas públicas específica às mulheres está intimamente ligada ao processo de ampliação da participação social, demonstrando a necessidade da adoção de uma perspectiva de gênero na política. Portanto, a constituição dessa agenda se deu em paralelo ao processo de institucionalização dos conselhos e conferências no país (Almeida; Martelli; Coelho, 2021). Nesse sentido, o pensamento feminista é fundamental para se pensar a formação de políticas públicas voltadas às mulheres, pois é ele que, com suas diferentes facetas, expõe os mecanismos e os padrões de opressão que afetam esse grupo devido às profundas assimetrias de gênero presentes na sociedade brasileira. Assim sendo, a teoria política feminista coloca a questão de gênero como central para se pensar o universo político, fazendo com que muitos conceitos sejam revisitados, reformulados e complexificados, como as noções de democracia, de autonomia, de igualdade e de justiça. (Miguel; Birolli, 2014).

No Brasil, o feminismo ganhou maior notoriedade entre os anos 60 e 70, principalmente, com a criação de organizações sindicais que defendiam duas bandeiras: a incorporação das mulheres no mundo do trabalho e a liberdade política no país. Foi, portanto, a partir desse período que se incorporou a perspectiva de gênero às políticas públicas (Pontes; Damasceno, 2017). No entanto, apenas em 2003, após a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) se formou um verdadeiro subsistema de políticas públicas de gênero no país (Almeida, 2020).

Em 1979 aconteceu o primeiro Congresso da Mulher em São Paulo, e o segundo aconteceu logo no ano seguinte. Em 1980, aproximadamente 4 mil mulheres participaram do evento, com 52 entidades presentes, entre as quais 9 delas se declararam abertamente feministas. Nos dois congressos, um dos debates mais acalorados se deu em torno da discussão sobre o que seria ou não “ser feminista” e sobre posições diferentes entre as mulheres que eram chamadas de “políticas” — aquelas de esquerda ligadas ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) — e as mulheres que se autodenominavam feministas. As diferenças eram tantas que nem os debates conseguiram aproximá-las. Por este motivo, O Dia Internacional da Mulher, em 8 de março de 1981, foi celebrado em dois eventos separados (Pontes; Damasceno, 2017).

No dia 29 de agosto de 1985, a partir da Lei nº 27.353, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) foi criado com autonomia administrativa e financeira. Nesse momento, o CNDM era vinculado ao Ministério da Justiça e poderia atuar imediatamente em três linhas: creches, violência e constituinte. Além disso, poderia também intervir através da elaboração de projetos em outras áreas, como educação, saúde, trabalho e cultura. O CNDM foi responsável pela inclusão de grande parte das reivindicações das mulheres na Constituição de 1988 (Pontes; Damasceno, 2017). Do final do governo de José Sarney, passando pela gestão de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher foi perdendo sua autonomia política e financeira, além de perder a interlocução com os movimentos de mulheres e feministas (Pontes; Damasceno, 2017).

Como citado anteriormente, entre 2003 e 2016, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, houve uma grande expansão das arenas participativas, o que configurou uma série de conquistas para a sociedade civil, sobretudo aos grupos mais vulneráveis. No dia 28 de maio de 2003 a Secretaria de Políticas para as Mulheres foi criada através da Lei nº 10.683. Em 2004 a SPM, em conjunto com o CNDM, coordenou a I Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, além da convocação das conferências estaduais e municipais. Essas conferências possibilitaram um espaço de interlocução entre as demandas da sociedade civil e o governo; portanto, as instituições participativas foram — e continuam sendo — fundamentais para a formação de uma agenda de políticas públicas específica às mulheres. É por meio dessas conferências que se estabeleceram as diretrizes que culminaram no primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), que fixou metas, como a autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida, a busca de igualdade efetiva entre mulheres e homens e o combate a todas as formas de discriminação (Ministério das Mulheres, 2023). No entanto, observa-se que esse processo de expansão crescente das instituições participativas tem uma queda no governo

de Michel Temer (2016–2019) e uma ruptura no governo de Jair Bolsonaro (2019–2022) (Bezerra; Almeida; Lavallo *et al.*, 2022). Essa ruptura torna-se evidente através da edição do Decreto 9.759, discutido na seção anterior, que tentava revogar todos os conselhos não previstos em lei. A gestão Bolsonaro conseguiu extinguir apenas um conselho; no entanto, a grande maioria dos conselhos que continuaram existindo se tornaram inativos ou sofreram alterações legais.

A análise de 21 conselhos, selecionados a partir do relatório do CNDH, mostra que o Conselho Nacional do Direito da Mulher foi um dos cinco conselhos — junto com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE) — que continuou ativo e sem alterações legais (Bezerra; Almeida; Lavallo *et al.*, 2022). Entretanto, afirmar que um conselho continuou ativo e sem mudanças legais não significa dizer que a sociedade civil foi devidamente representada. No caso do CNDM, as principais organizações e redes renunciaram em 2016; ou seja, houve uma mudança política significativa no perfil das entidades da sociedade civil que compunham o Conselho (Bezerra; Almeida; Lavallo *et al.*, 2022).

Durante a gestão de Jair Bolsonaro, como resultado de uma política antifeminista e avessa à participação, os conselhos e conferências, que foram protagonistas na estruturação de uma agenda específica para as mulheres, passam a ter um papel periférico (Almeida; Martelli; Coelho, 2021). O efeito dessa política se concretiza no Plano Plurianual 2020–2023 que não apresentou nenhum programa específico às mulheres, aglutinando-as à um programa guarda-chuva de Proteção à vida, Fortalecimento da Família e Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos (Pinheiro; Tokarski; Posthuma, 2021).

Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2023 e a retomada da normalidade democrática há também uma reestruturação da agenda feminina junto ao governo federal. Foram restabelecidos o CNDM e o Ministério das Mulheres, chefiado pela ministra Cida Gonçalves. Para o ano de 2025 está prevista a convocação da próxima Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, mas outros mecanismos participativos têm possibilitado a inserção das pautas de direitos desse grupo na agenda política, como o PPA 2023 que será o foco da seção seguinte.

A RETOMADA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O PPA PARTICIPATIVO 2023

A discussão apresentada no presente trabalho nos mostra que o histórico da participação social no Brasil, assim como a democracia brasileira, se comporta de forma pendular, apre-

sentando períodos tanto de aprofundamento democrático quanto de regressão (Avritzer, 2018). Nessa perspectiva, o argumento do movimento pendular da democracia brasileira se confirma com o início do terceiro governo de Lula, dessa vez sob a perspectiva de um aprofundamento democrático. Após um período de intensa desinstitucionalização da democracia, esse governo tem se empenhado em revitalizar a participação social. Isso ocorre tanto por meio da legitimação de instâncias participativas que antes estavam apagadas, como alguns conselhos nacionais, quanto por meio de mudanças institucionais na política de participação, que estreitam os laços entre o Estado e a sociedade civil.

Os decretos 11.406/2023 e 11.407/2023 que criaram, respectivamente, o Conselho de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, fazem parte de um novo desenho institucional cuja função será de articular o diálogo entre o governo e os diferentes entes da sociedade civil e, além disso, esses mecanismos têm atuado como orientadores do novo governo na construção de uma política de participação. Ademais, a criação da Secretaria Nacional de Participação Social, vinculada à Secretaria Geral da Presidência da República, reafirma o compromisso do governo federal com a permeabilidade da esfera pública, a proximidade com a sociedade e, conseqüentemente, a retomada da participação. Nesse contexto, o Plano Plurianual Participativo é retomado como inovação institucional, mobilizando a sociedade civil na construção da agenda pública.

O PPA é uma lei orçamentária de iniciativa do Poder Executivo disposta no Art. 165 da Constituição Federal de 1988, que define que “o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” (Brasil, 1988). Nessa perspectiva, esse plano tem o intuito de estabelecer as diretrizes macro do Poder Executivo, atuando no sentido de orientar a execução das ações e programas do governo. Para que haja continuidade nos programas, o PPA tem duração de quatro anos, iniciando-se no segundo ano do governo e terminando no primeiro ano do governo seguinte.

A trajetória da participação no processo de elaboração do Plano Plurianual mostra que houve outras tentativas de permitir que as demandas da sociedade fossem incluídas nas diretrizes governamentais. No governo Lula I, o PPA (2004–2007) foi amplamente discutido com as organizações representativas da sociedade através dos Fóruns de Participação Social realizados em todos os estados da Federação e orientações estratégicas dos Conselhos. No governo Lula II, o PPA (2008–2011) contou com a realização das conferências de políticas públicas, além da articulação com os conselhos. Já nos governos Dilma, para a elaboração dos

PPAs de 2012 a 2019, foram realizados os Fóruns Interconselhos, reunião deliberativa com representantes dos Conselhos Nacionais, para alinhamento do plano com os representantes da sociedade civil.

O Plano Plurianual Participativo de 2023 apresentou, por outro lado, um desenho mais robusto comparado com as suas edições anteriores, principalmente com a inclusão da face digital no processo. O processo de elaboração do plano foi dividido em três etapas: Fóruns Interconselhos (1), plenárias deliberativas nos estados da Federação (2) e plataforma Brasil Participativo (3):

1. O Fórum Interconselhos foi retomado no contexto de reorganização da participação no governo federal e, por isso, reuniu representantes de diversos Conselhos Nacionais em três reuniões. De maneira geral, os participantes puderam discutir e fazer sugestões sobre a proposta do governo para o Plano Plurianual, além de analisar as propostas feitas pela sociedade civil, retiradas da plataforma Brasil Participativo.
2. As plenárias estaduais foram realizadas de maio a julho de 2023 e reuniram mais de 34 mil participantes. As plenárias contaram com a presença de Ministros de Estado, representantes da Secretaria Nacional de Participação Social e representantes dos movimentos e organizações da sociedade civil, que fizeram uma defesa das propostas relacionadas a suas pautas, visando mobilização de votos durante a plenária.
3. A Plataforma Brasil Participativo foi a realização da participação digital no processo do PPA. O site foi criado para reunir as informações do processo e ser o fórum de envio e votação das propostas, no qual qualquer pessoa com a conta gov.br poderia acessar, enviar propostas e votar, com limitação de 3 votos por CPF. Dentro da plataforma, havia a divisão entre programas, enviados pelos ministérios, e propostas, advindas da sociedade civil em caráter individual ou organizacional.

Após essas etapas, as propostas mais votadas subdivididas por temática foram encaminhadas aos respectivos ministérios e, após análise, será divulgada a forma como essas proposituras serão incorporadas ao PPA e ao planejamento dos ministérios.

ANÁLISE DOS DADOS DA PLATAFORMA BRASIL PARTICIPATIVO

A plataforma Brasil Participativo é uma ferramenta que compõe uma das frentes de atuação organizadas para a participação social no PPA 2024–2027. De maneira geral, a população de forma individual ou organizada em movimentos sociais pôde enviar suas propos-

tas direcionadas a determinadas temáticas ou ministérios e votar nas propostas ou programas elaborados pelo governo, limitando-se a três votos por CPF. Ao total, conforme relatório divulgado na plataforma, o processo contou com 1.419.729 participantes, 8.254 propostas e 1.529.826 votos.

Nessa perspectiva, com a notória mobilização realizada no acesso à plataforma, é interessante analisar como grupos minoritários estiveram representados e mobilizados durante esse processo. Em primeiro lugar, analisaremos a participação feminina no acesso à plataforma, com base nos dados do quadro 1.

Quadro 1: Participantes da Plataforma por sexo

Sexo	Participantes	%	Propostas	%	Votos	%	Votos Programa	Votos Proposta
Masculino	558.702	39,28	4.238	50,49	609.420	39,8	91.804	517.616
Feminino	863.827	60,72	4.156	49,51	921.861	60,2	144.626	777.235

Fonte: Relatório Brasil Participativo. Dados: Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS, 2023.

1 O quadro não inclui propostas enviadas a órgãos como o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, a Controladoria Geral da União, a Casa Civil, entre outros. Além disso, há uma inconsistência nos dados divulgados pelo Governo Federal em relação ao número de votos do Ministério da Pesca e Agricultura, tendo em vista que o número total de votos recebidos foi 601 e as 20 propostas mais votadas receberam 619 votos, um número maior do que o total.

O relatório divulgado pelo governo aponta que 60,72% dos participantes na etapa digital do PPA Participativo são do sexo feminino. Essa parcela da população também foi responsável por elaborar 49,51% das propostas e representou 60,2% dos votos totais (programas do governo + propostas da sociedade civil). Os dados demonstram uma expressiva participação de mulheres tanto na votação, quanto na elaboração de propostas. Esses elementos são importantes, pois confirmam o forte engajamento de mulheres nos processos participativos do Estado. Nesse caso, tal mobilização pode indicar que os formatos digitais favorecem a participação feminina, principalmente no âmbito nacional, tendo em vista a maior

facilidade de articular suas atividades pessoais e políticas.

No entanto, a ampliação da participação de mulheres, nem sempre resulta em propostas voltadas para a agenda desse público. A seguir analisaremos como as propostas enviadas à plataforma Brasil Participativo se articularam com os temas voltados às políticas para as mulheres. Inicialmente, foram analisadas as votações das propostas enviadas pela sociedade civil e que foram direcionadas a cada um dos ministérios.

O quadro a seguir descreve as votações por ministério, considerando o número total de propostas recebidas, a quantidade de votos e a soma de votos das vinte propostas mais votadas.

Quadro 2: Votação por Ministério¹

Ministério	Nº de propostas recebidas	Percentual de propostas recebidas	Nº de votos	Total de votos das 20 propostas mais votadas
Saúde	1.225	15,86	306.740	306.711
Educação	1.225	15,86	190.654	137.511
Direitos Humanos e Cidadania	511	6,62	79.509	73.569
Meio Ambiente e Mudança Climática	469	6,07	66.946	58.172
Transportes	444	5,75	38.694	28.717
Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	405	5,94	24.024	18.665
Trabalho e Emprego	363	4,70	17.516	14.513
Justiça e Segurança Pública	322	4,17	193.828	188.541
Cidades	282	3,65	20.087	16.881
Gestão e Inovação em Serviços	271	3,51	38.439	36.438
Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	249	3,22	24.295	20.563
Previdência Social	240	3,11	64.381	62.208

Ministério	Nº de propostas recebidas	Percentual de propostas recebidas	Nº de votos	Total de votos das 20 propostas mais votadas
Cultura	222	2,87	15.524	13.9115
Mulheres	182	2,36	9.451	7.617
Ciência, Tecnologia e Inovação	152	1,97	5.928	5.002
Planejamento e Orçamento	125	1,62	3.890	3.145
Fazenda	124	1,61	7.875	7.275
Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	115	1,49	69.822	69.393
Turismo	113	1,46	8.787	7.953
Integração e Desenvolvimento Regional	107	1,39	5.036	4.745
Agricultura e Pecuária	101	1,31	8.594	8.192
Minas e Energia	97	1,26	9.641	9.129
Igualdade Racial	89	1,15	3.940	3.516
Esporte	89	1,15	2.168	1.825
Defesa	60	0,78	12.482	10.501
Comunicações	45	0,58	644	613
Povos Indígenas	33	0,43	1.216	1.205
Pesca e Agricultura	29	0,38	601	619
Portos e Aeroportos	22	0,28	2.419	2.419
Relações Exteriores	13	0,17	341	341
Total	7.724	100,00	1.233.472	1.119.894

Fonte: Elaboração das autoras, com base nos dados da Plataforma Brasil Participativo, 2023.

O Ministério das Mulheres recebeu 182 propostas, concentrando 2,36% do total de propostas enviadas pela sociedade civil. Esse número é bastante inferior se comparado com o número de propostas recebidas por outros ministérios, como Saúde e Educação, que receberam 1.225 propostas cada; ou seja, quase sete vezes mais propostas do que o Ministério das Mulheres. Portanto, apesar da grande participação de mulheres na plataforma, o número de propostas específicas para a pasta de mulheres é ainda muito pequeno se comparada a outras temáticas. Dessa forma, se faz necessário entender como as mulheres têm desenhado e pensado suas principais demandas e necessidades, compreendendo sobretudo o desafio da intersectorialidade entre as demandas públicas.

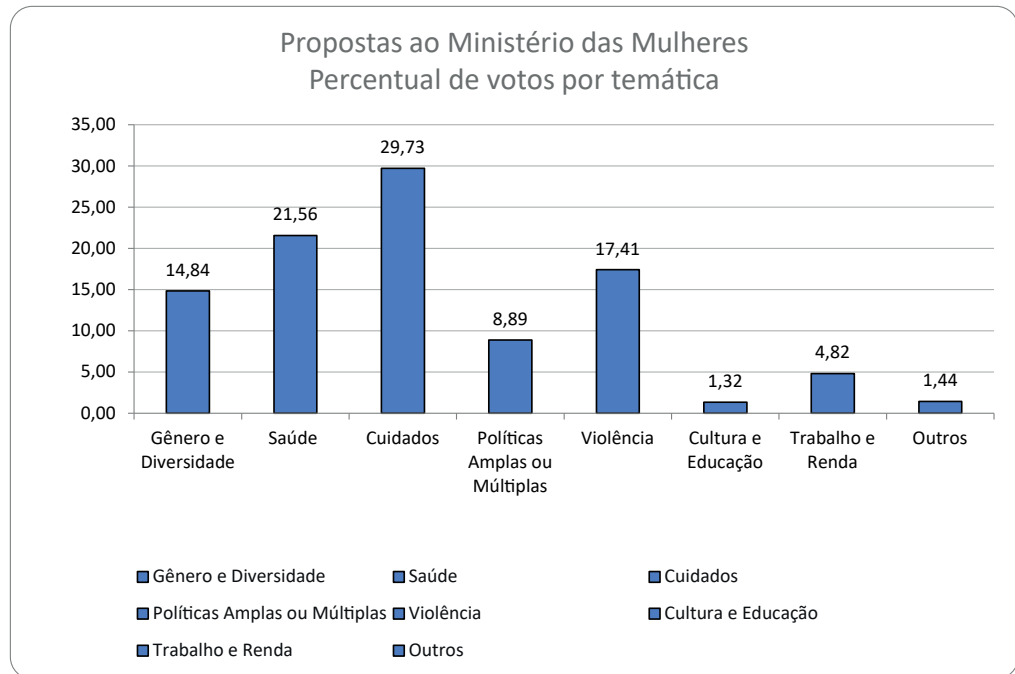
Dentre as 20 propostas mais votadas, o Ministério das Mulheres mobilizou 7.617 votos, enquanto os Ministérios da Saúde e da Educação mobilizaram respectivamente 306.711 e

137.511 votos. Considerando a média de votos por todas as propostas de cada ministério, o Ministério das Mulheres obteve 51,92 votos por proposta, enquanto o Ministério da Saúde teve 250,4 votos e o Ministério da Educação 155,6 votos por proposta.

Além disso, destaca-se que a baixa notoriedade nas propostas para as mulheres pode ser justificada pela pouca mobilização do Ministério das Mulheres em relação à plataforma. Foram identificadas 36 postagens de divulgação de propostas nas redes sociais oficiais (Facebook, Instagram, Twitter e site) do Ministério entre 12/04/23 a 12/07/23, período em que as plenárias estaduais estavam acontecendo e a votação na plataforma estava disponível para a sociedade civil.

Por fim, o gráfico 1 apresenta os principais temas das propostas direcionadas ao Ministério das Mulheres:

Gráfico 1: Propostas ao Ministério das Mulheres por temática



Fonte: Elaboração das autoras, com base nos dados da Plataforma Brasil Participativo, 2023.

A categorização das propostas foi feita a partir da criação de um banco de dados no software Statistical Package for Social Science (SPSS) e separação das 182 propostas de acordo com sua temática principal. Na pauta sobre política de cuidados foram enquadradas questões relacionadas ao investimento em creches e escolas em tempo integral, empregabilidade das mães, apoio à primeira infância, criação de cozinhas comunitárias e espaços de socialização para mulheres. O segmento sobre a saúde da mulher envolve questões diretamente ligadas a saúde mental, aborto, atenção à mulher na menopausa e assistência vinculada ao Sistema Único de Saúde (SUS). Já o tópico sobre violência inclui propostas sobre o combate à violência doméstica em diversos âmbitos. A categoria gênero e diversidade inclui propostas que variam desde igualdade de gênero à proibição dos banheiros unissex em instituições, escolas e universidades. As políticas amplas são propostas mais transversais, ou seja, reúnem mais de um assunto em uma mesma proposta, não sendo viável enquadrá-las em um único eixo. Além disso, a categoria de trabalho e renda concentra questões de garantia de emprego e direitos trabalhistas para as mulheres. Ainda, a categoria cultura e educação abarca questões sobre futebol feminino, ensino de defesa pessoal, Educação de Jovens e Adultos (EJA), cota para mães em concursos públicos e políticas de incentivo à educação para grupos marginalizados. Por fim, as demais propostas que não se enquadram em nenhuma das temáticas supracitadas ou fogem da temática de mulheres foram alocadas na categoria “outros”.

O gráfico mostra que a temática da política de cuidados liderou com 29,73%, seguida pela categoria de saúde da mulher, que representou o total de 21,56% das propostas. Logo após, com

17,41% tem-se o tópico sobre violência e a seguir, com 14,84% dos votos, surge a temática relacionada a gênero e diversidade. As proposições voltadas para políticas amplas, que envolvem ao mesmo tempo combate à violência, proteção a mulheres em situação de vulnerabilidade, garantia de renda, simbolizam cerca de 8,89% do total dos votos e as propostas sobre trabalho e renda refletem 4,82%. Além disso, com 1,32% tem-se o tema de cultura e educação e por fim, com 1,44 % do total, outras propostas que não se enquadram em nenhuma das temáticas referidas. Os dados permitem verificar a recorrência dos temas encaminhados ao Ministério das Mulheres e analisar as suas principais demandas. Fica evidente a relevância do tema “violência contra a mulher”, mas também deixa claro como a política de cuidados ainda é uma das principais preocupações da agenda das mulheres, principalmente em função das múltiplas jornadas de trabalho e das responsabilidades que as mulheres assumem ao longo de suas vidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada pelo presente artigo mostra a ampla mobilização realizada a partir do PPA Participativo de 2023, que pode ser considerada a maior experiência de participação social na elaboração do Plano Plurianual.

A realização dessa dinâmica participativa reforça o compromisso do atual governo com a retomada da participação. Em paralelo a isso, a criação do Ministério das Mulheres e a reintegração do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher demonstram como está a agenda e a atuação da sociedade civil em torno das pautas sobre os direitos das mulheres.

Os dados apresentados mostram o amplo envolvimento do público feminino no PPA Participativo, desde a criação de propostas até a votação na plataforma. No entanto, ao observar as propostas voltadas às políticas para mulheres, percebe-se que houve baixa conversão entre a participação feminina e a mobilização dessas propostas. Nesse sentido, apesar das mulheres terem sido a maioria a participar, isso não se converteu em votos nas propostas voltadas a esse público.

Essa baixa conversão ocorre por alguns motivos. O primeiro deles é o perfil de mobilização do Ministério das Mulheres que, ao contrário de outros ministérios como o da Igualdade Racial e o da Cultura, não teve grande engajamento em relação ao PPA Participativo. De modo geral, foi observada uma atuação tímida do Ministério das Mulheres para mobilização das pautas nas redes sociais. Além disso, o contexto de desarticulação da participação social sofrida no governo Bolso-

naro e a recente trajetória participativa nas políticas para mulheres possivelmente colaboraram para o baixo número de votos, diferenciando-se por exemplo das políticas de saúde, que possuem extensa trajetória participativa e foram amplamente mobilizadas na 17ª Conferência Nacional da Saúde. Outro motivo é a grande quantidade de propostas voltadas à política de cuidados, o que revela que as mulheres ainda são as principais responsabilizadas pelos cuidados com a família, sendo negligenciadas de direitos básicos, e por isso se engajam menos em pautas voltadas a garantia de outros direitos como trabalho, renda, cultura e educação.

Por fim, conclui-se que a dinâmica atual da esfera pública ainda reflete o padrão de desigualdade de gênero, evidenciando o caráter conflituoso da formação de agenda de políticas públicas para mulheres, que se esbarra em uma permeabilidade assimétrica da participação feminina, característica da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2000.

ALMEIDA, C.; MARTELLI, C. G.; COELHO, R. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 35, p. 1-31, 2021.

ALMEIDA, D. R. Resiliência institucional: para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher? **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, 2020.

AVRITZER, L.; SILVA, E. M.; CARVALHO, P. D. *et al.* Participação em termos de desdemocratização: notas para um modelo de análise. **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**, Porto Alegre, 1. ed., p. 109-126, 2022.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 37, n. 02, p. 273-289, 2018.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013.

AVRITZER, L. **A Dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, n. 1, v. 14, 2008.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. **Eurozine**, 2003.

BEZERRA, C. P.; ALMEIDA, D. R.; LAVALLE, A. G. *et al.* **Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro**. 2022.

BEZERRA, C. P.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W. M. Conselhos de Políticas Públicas no governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. **ABCP**, 3ª versão, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Relatório da Participação Social no PPA 2024-2017**. Brasília: 2023. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/pages/relatorioparticipativa>. Acesso em: 1 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: 2004. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/PNPM.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Nacional de Participação Social. **Relatório da Plataforma Brasil Participativo | 11 de maio a 16 de julho**. Brasília: 2023. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/pages/relatorioplataforma>. Acesso em: 1 set. 2023.

MATOS, Marlise; BIROLI, Flávia. Democracia, estado e patriarcado: disputas em torno dos direitos e das políticas de gênero. **A Constituição de 88**, p. 329–357, 2018.

MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e Política: uma introdução**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. **Paz e Terra**, Rio de Janeiro, 1992.

PINHEIRO, Luana; TOKARSKI, Carolina Pereira; POSTHUMA, Anne Caroline. **Entre relações de cuidado e vivências de vulnerabilidade: dilemas e desafios para o trabalho doméstico e de cuidados remunerado no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal**. São Paulo: Lua Nova, 2014.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Brasília: Ipea, 2012.

PONTES, D.; DAMASCENO, P. **As políticas públicas para mulheres no Brasil: avanços, conquistas e desafios contemporâneos**. Florianópolis, 2017.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOUZA, C. H. L. **A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2012.

SOUZA, C. H. L.; PIRES, R. R. C. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 2012.

TATAGIBA, Luciana; AVRITZER, Leonardo; MOURA, Eduardo *et al.* **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. 1. ed. Porto Alegre: Zouk, 2022.

TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America**. New York: Knopf, 1994.