

43º Encontro Anual da Anpocs

SPG01 - A democracia em rede: técnicas, tecnologias e capacidades participativas

REPRESENTAÇÃO DE MULHERES E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: CAPACIDADE INCLUSIVA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIROS

Carla Beatriz Rosário dos Santos¹

(carlabrds@gmail.com)

¹ Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Bacharela em Gestão Pública pela mesma universidade. Pesquisadora do Projeto Democracia Participativa (PRODEP/UFMG) e do Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (IDDC/CAPES/INCT). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5000722924476406>

Representação de mulheres e instituições participativas: capacidade inclusiva dos conselhos de políticas públicas

Carla Beatriz Rosário dos Santos

1 Introdução

Em uma sociedade estruturalmente marcada pela dominação masculina, a posição social de subalternidade das mulheres é condicionante da/na concepção do Estado, sendo enraizada através de suas instituições. Este trabalho² busca atrelar a baixa presença de mulheres nos espaços tradicionais do sistema político às discussões acerca da potencialidade das Instituições participativas (IPs) em reverter este quadro ao incorporar grupos minoritários em seus espaços.

Mulheres possuem menos acesso à posições de poder, enquanto as instituições ignoram esta forma de poder, até mesmo potencializando essa exclusão naturalizando-a e, sobretudo, tornando-a invisível. Na prática, lidamos com a realidade global em que a baixa representatividade das mulheres nos poderes governamentais é evidente e, por sua sistematicidade de ocorrência, indica uma forma de desigualdade incorporada nos sistemas políticos.

Discussões amplas sobre representação, eleições e sociedade civil são disputadas e a conexão entre estas é de que a democracia é um terreno que converge a representação na perspectiva de que governos eleitos, por definição, são representativos. Para outra parte do campo destas discussões, existem dispositivos estruturados socialmente que impedem o acesso de determinados grupos ao espaço da representação política. Conquistar o direito ao voto, por exemplo, para as mulheres, por muito tempo simbolizou uma conquista limite, visto que, ao praticar o sufrágio, as mulheres supostamente já haviam superado as barreiras legais de inserção no espaço político.

² Este trabalho é resultado de um avanços nas pesquisas sobre representação, participação e inclusão de mulheres, toda discussão advém de uma pesquisa realizada para o Trabalho de Conclusão de Curso do curso de Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais, realizada no ano de 2017. Ver mais em: SANTOS, Carla Beatriz Rosário. REPRESENTAÇÃO DE MULHERES NAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS BRASILEIRAS Capacidade Inclusiva dos Conselhos de Políticas Públicas. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

Contudo, a sub-representação política feminina é ainda remanescente, sendo resultada de instituições e contratos sociais/sexuais advindos da consolidação do Estado moderno, marcado estruturalmente pelo colonialismo e pelo patriarcado, como bem nos lembra Carole Pateman (1995).

Assim, o acesso das mulheres ao mecanismo do voto, não reverberou automaticamente em condições política e substancialmente iguais. Outros mecanismos de relações assimétricas pautadas no gênero dentro destes espaços são acionados, contribuindo para a sistemática exclusão das mulheres. Pode-se dizer que o processo histórico de dominação masculina que excluía as mulheres do espaço público e as direcionava ao espaço privado, doméstico, contribuiu para a participação não efetiva da mulher nas esferas políticas legislativas, executivas e judiciárias, espaços clássicos de tomada de decisão de políticas públicas (Paradis, 2013; Matos e Paradis, 2014).

O Estado brasileiro acompanha veementemente este cenário de sub-representação de mulheres. No âmbito da Câmara de deputados, as mulheres brasileiras constituem 9%, embora representem a maioria do eleitorado brasileiro 51,3% (IBGE, 2018)³. No âmbito do Poder Judiciário, 26,6% dos juízes federais são mulheres. Quanto aos cargos diretivos do Ministério Público, nacionalmente, as mulheres somam 10% de presença. No âmbito executivo, o cenário não é muito diferente. As eleições de 2018 elegeram apenas uma mulher para o cargo de governadora estadual. Em prefeituras, mulheres são apenas 13% dos cargos em todo o país. Dos atuais 22 ministérios, secretarias e órgãos com status de ministério, apenas duas mulheres estão à frente de pastas (TSE, 2018).

A convergência das disputas teóricas, apresenta-se na concepção de que somente as eleições enquanto mecanismo democrático não são aportes suficientes para garantia da maximização do bem-estar de todos os cidadãos, sobretudo porque a realidade que está dada é a de que ainda a concepção de cidadania e quem é este sujeito cidadão detentor de direitos, é falha ao não abarcar na totalidade a diversidade e pluralidade social. A representação, ao englobar interesses, opiniões e perspectivas, conflita com a realidade de baixa presença e representação das mulheres na política, fato que sistematicamente se reproduz para outros segmentos vistos como politicamente “minoritários” na sociedade. Não é suficiente, pois, eliminar as barreiras legais de acesso,

³ Disponível em:

<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?>> Acesso em: 22/07/2019.

mas sim romper com toda a estrutura que subjetivamente produz essa exclusão (Pitkin, 1967; 1989; 1995).

Representação, pluralismo e participação tem se articulado em diversas pesquisas que trazem a emergência das Instituições participativas no Brasil, de modo a relacioná-las com o processo de redemocratização brasileiro e conseqüente inauguração de uma nova face da representação brasileira. As IPs caracterizam uma nova forma de interação entre Estado e sociedade civil ao se apresentarem enquanto porosas às demandas e participação provindas da esfera da sociedade (Avritzer, 2007; Almeida, 2014).

Para este novo molde de relação, sendo este visto com determinado potencial democratizante, suscitam-se questões acerca da própria porosidade das IPs com relação à estes grupos excluídos da política tradicional, sobretudo, às mulheres e sua representação nos processos de tomada de decisão. Seriam as IPs mais porosas à inclusão e representação de mulheres? Como as IPS trouxeram para outra arena a possibilidade da cogestão das políticas públicas em uma nova conexão entre representantes governamentais e representantes da sociedade civil, acredita-se que, sobretudo pela sociedade civil, a presença das mulheres nestes espaços tenha sido impulsionada, ademais, a sociedade civil conserva movimentos sociais e estes, por sua vez, compreendem tanto melhor a importância da participação política de mulheres.

Nesse sentido, pretende-se realizar uma discussão entre os marcos teóricos que perpassam a representação, a sub-representação, a sociedade civil e as instituições participativas. Assim, revisitando a literatura, este trabalho se divide em três seções. A primeira apresenta críticas à concepção dos problemas da representação política, concebendo que a democracia é atravessada pelo pluralismo. A segunda seção se propõe a apresentar a mudança do exercício da representação no processo de redemocratização brasileiro, a partir das IPs, revisitando as experiências de deliberação e participação, pensando-se o novo desenho institucional da democracia. Esse momento se relaciona e ocorre paralelamente ao giro na Teoria Política Feminista, que passou a considerar a importância de se pensar e de se pautar o Estado e a disputa pela sua forma. E, finalmente, a terceira seção apresenta alguns aportes sobre IPs e representação de mulheres, bem como, considerações acerca das limitações destes espaços na reversão do quadro de sub-representação política de mulheres e os contextos de retrocesso democrático.

Os resultados apontam para a (1) influência da área de política pública para maior ou menor presença; (2) esfera governamental, em que quanto maior o nível de governo, maior serão os custos da participação das mulheres, visto que estas acumulam jornadas de trabalho que mesclam o público e o privado; e (3) representação em titularidade ou suplência, maior ou menor. Os conselhos se apresentam mais porosos à participação das mulheres. A escala governamental parece custar mais caro para as mulheres representantes da sociedade civil. Apontam para a necessidade de aprofundamento de estudos qualitativos que averigüe a qualidade participativa ou de representatividade das mulheres.

2 Discussão

2.1 Breve nota sobre os paradigmas da representação política e legitimidade democrática

O conceito de representação é extremamente ambíguo, desde Hanna Pitkin (1967; 1989; 2004) que examinou os fundamentos do debate sobre representação na teoria democrática contemporânea. A origem deste conceito envolve a representação por afinidade. Estar presente no lugar do outro ou agir pelo outro, isto significando que a autonomia se dá em um processo de transferência para quem vai agir, é algo relativamente crucial nas democracias. Para a autora, as razões para que este processo se articule nas democracias perpassam desde o eleitor não ter muita noção e informações dos recursos, não podendo assim estabelecer metas e ações para o eleito, até a questão de que no governo deliberativo, há espaço para se desvincular dos interesses mais específicos que os eleitos representam. No entanto, como coloca Avritzer (2007), quais seriam as condições necessárias para a representação do outro com legitimidade?

Há, portanto, paradoxos perpassando a relação entre representação e democracia na modernidade. Para Pitkin (2004), o governo representativo tem se tornado uma nova forma de oligarquia, pois, sistematicamente exclui determinados grupos da vida pública. Admitindo que a representação, sobretudo, torna a democracia em larga-escala possível, Pitkin (2004) traz a noção da importância da participação política democrática nos níveis da política local. Nessa afirmação, a autora ativa o conceito de que na vida política local, as pessoas constroem e reconstróem aprendizados sobre o que é de fato, cidadania.

Problemas compartilhados podem ser descobertos e superados, tendo como base este processo das políticas públicas e das questões públicas. Neste momento, sua ideia vai de encontro a possibilidade de os cidadãos possam revisitar todos os interesses em jogo. Assume-se, portanto, o paradoxo da democracia direta, inerente aos representados e representantes, advinda da perspectiva liberal da democracia representativa. Seu contraponto crítico parte de Rousseau, que se pretendeu utópico e romântico ao teorizar a representação, afinal, para Pitkin (2004) os representantes não são agentes do povo, mas, simplesmente, atuam por eles. Os princípios da representação, portanto, são colocados como complementares. Esse paradoxo sugere procedimentos políticos sobrepostos, pois, a identidade dos representados não são as mesmas dos representantes, ademais, vontade não se representa. Para a teórica, representação e participação não seriam, portanto, complementares, mas contrapostas.

Já Bernard Manin (1995; 1997) conceitualiza *eleição* dentro da teoria do republicanismo e, para o autor, representar não é apenas substituir, mas admitir uma relação de atores diferenciados que se prolongam no tempo e espaço. Eleitores condicionam políticos, estes, por sua vez, condicionam políticas e assim advém os resultados. A crise da representação, portanto, seria a crise do poder representativo, pois, representar envolve monopólio, o qual é questionado pela ideia das múltiplas soberanias; e envolve territorialidade, ou seja, a representação entra em crise ora porque o Estado nação também o sofre. O trabalho do autor afirma que pensar democracia política é pensar uma nova forma de governo representativo. Contudo, o princípio *governo do povo* vem sendo abalado por problemas que dizem da identificação dos indivíduos com partidos, por exemplo. Ademais, governo representativo e democracia se diferem, sendo que o primeiro está relacionado a um sistema político mais original, com arranjos institucionais, inclusive, distintamente fundamentados em comparação ao segundo. Construindo, portanto, três *tipos-ideais do governo representativo*⁴, o autor aponta para o que se pode entender da situação de emergência de um novo tipo de representação, tudo isto porque:

“Boa parte da insistência na idéia de que existe uma crise de representação se deve à percepção de que o governo representativo vem se afastando da fórmula do governo do povo pelo povo. A situação corrente, no entanto, toma outros contornos quando se compreende que a representação nunca foi uma forma indireta ou mediada de autogoverno do povo. O governo representativo não foi

⁴ Governo representativo parlamentar, a democracia de partido e a democracia de público.

concebido como um tipo particular de democracia, mas como um sistema político original baseado em princípios distintos daqueles que organizam a democracia.” (1994).

Assim, concebendo que o autor proporciona um território teórico interessante para pensarmos as democracias contemporâneas e de países *subdesenvolvidos* que carregam marcas colonialistas e patriarcalista que condicionaram o desenho institucional do Estado, cabe a discussão crítica sobre representação democrática e para além da dimensão eleitoral, uma necessidade teórica que a autora Nadia Urbinati em “O que torna a representação democrática?” (2006) cumpre. Em convergência à Hanna Pitkin e a Bernard Manin, a autora realiza uma reflexão sobre a natureza da representação democrática baixo a égide da democracia eleitoral e da democracia direta. Diferindo estas duas formas, Urbinati demonstra que representação política é um processo que se dá de forma circular entre instituições estatais e as práticas sociais. Representação, portanto, é um processo dinâmico. O motor central que conduz tanto esta afirmação, quanto o processo de democratização da representação, é identificado como a *soberania popular*, ou seja, a noção de representação democrática pressupõe revisar a noção de representação e de soberania. Contudo, a autora concebe que representação é pertencente, historicamente, à prática de democratização; também de que a relação Estado e sociedade é o que vai condicionar as diferentes concepções de representação; e que ideologia e partidarismo cumprem papéis essenciais na política como um todo.

Urbinati (2006), na tentativa de definir criticamente a representação política, traz a perspectiva de que esta não pertence a apenas instituições governamentais ou aos seus agentes. Representação se dá, propriamente, em uma dinâmica entre instituições e sociedade, não estando e se dando somente em deliberações. Esse processo enfatiza a importância da comunicação, unificando momentos parlamentares e extraparlamentares. Na tentativa de traçar o paralelo entre representação e democracia, a autora atesta que a democracia, embora seja explicada em termos de regras do jogo, concebe a participação de cada cidadão como território em disputa. Não há neutralidade nesse jogo. Há, sobretudo, uma forma muito disputada em promoção de concepções e de identificação com o que de interesse é colocado. Nessa perspectiva é que emerge o que Urbinati identifica como problemática análise entre representação em relação à democracia. Afinal, os representantes nunca sabem, de fato, quais os desejos dos representados, assim, a representação democrática “desafia o cognitivismo” (2006: 224) dos

representantes pois, esta depende de muito mais que apenas os processos eleitorais. Como a autora coloca, a representação:

“requer robusta autonomia local e liberdade de expressão e associação, bem como certa igualdade básica de condições materiais. Demanda também uma cultura ética de cidadania que possibilite que tanto os representados quanto os representantes vejam as relações partidárias como não irredutivelmente antagonistas e sua defesa não como uma promoção incondicional de privilégios sectários contra o bem-estar de todos.” (2006: 224).

Uma de suas importantes contribuições é o avanço na perspectiva de que a eleição não é a única forma de representação, podendo esta segunda abarcar diversas dimensões de interação entre Estado e sociedade. Assim, a representação contemporânea traz consigo uma evolução das práticas políticas. Ou seja, a modalidade eleitoral é insuficiente para dar conta das diversas relações de representação Estado-sociedade (Avritzer, 2007).

Iris Marion Young (2006) em *Representação política, identidade e minorias*, preocupa-se em avançar na perspectiva de que a democracia em uma sociedade complexa consiste em discussões que são divergentes. Nestas sociedades, as normas de representação exclui determinados grupos que estão sujeitos às desigualdades que são estruturantes, ou seja, grupos são sub-representados pelo caráter excludente destas normas. A fim de conformar o debate que se acede sobre inclusão política no processo democrático, o mecanismo de cotas vem sendo experimentado. Todavia, para a autora, o debate deve ser mais profundo quanto a simplesmente unificar uma identidade e representá-la. São diversas as diferenças que se interseccionam e se articulam entre espectros de raça, classe, gênero, etnia e religião. Assim, Young (2006) propõe uma análise que lida paralelamente com o problema da representação e identidade, tendo como fundo a importância democrática de se reverter o cenário de exclusões políticas. Contrariando, portanto, a representação enquanto substituição ou identificação, a teórica conceitualiza a representação como um *relacionamento diferenciado* que abarca atores diversos e políticos engajados temporal e espacialmente. Representar grupos seria representar perspectivas sociais. A tarefa de seu trabalho é afirmar que representação e participação não são opostos, tal como afirmou Hanna Pitkin (2004). Para Young (2006), a representação não enfraquece a participação e, ademais, as duas requerem-se uma a outra, sobretudo em sociedades complexas.

Acatando o paradoxo da representação necessária em dinâmicas de deliberação democrática, ao passo que esta representação só se faz legítima se o eleito for, de algum modo, idêntico aos eleitores, fato que a coloca enquanto algo impossível de se realizar, Young (2006) propõe uma forma de desvio deste paradoxo: conceitualizar a representação sem se pautar pela lógica identitária tampouco pela lógica da substituição, paralelamente concebendo a representação como uma discussão e deliberação democrática mediada e dispersa ao longo do tempo, dos eleitores entre si e destes com um representante. Essa medida reforça a representação diferenciada entre atores plurais, assim, não somente uma só pessoa representando, impossivelmente, diversas experiências.

O argumento da autora cunha a noção de conexão enquanto motor que induz a representação democrática, dado que é a partir da força da conexão entre eleitores e eleito, ainda que fisicamente distantes, a representação pode, de algum modo, ser efetivada. Assim, conectar posições de eleitores e representantes é uma forma de fortalecer a democracia. Seguindo a linha de que não há problema em dizer que representantes e representados são diferentes, Young (2006) mostra que a representação de grupos marginalizados pode ocorrer articulando-se o que ela elencam como opiniões, interesses e perspectivas. Ainda que os dois primeiros podem ser distintos, as perspectivas podem ser semelhantes sendo importantes serem representadas. Contudo, o que fazer com o problema da sub-representação de grupos minoritários? Sobretudo de mulheres, objeto deste trabalho, pode-se afirmar que os movimentos feministas e de mulheres vem apontando a realidade de baixa presença em espaços de tomada de decisão, para além da incapacidade de legislaturas, majoritariamente ocupada por homens, de representar de forma devida as mulheres.

Para a teórica, a sociedade é impulsionada à ser democrática o quanto mais existirem e forem estimuladas as existências de espaços outros para exercer-se a vida pública. Em suas palavras, quanto mais existirem “fóruns patrocinados pelo Estado e fomentados pela sociedade civil para discussões sobre políticas, e pelos menos alguns deles influenciarem procedimentalmente as decisões governamentais” (2006:144) mais plena é a democracia. Ora esta afirmação para ter semelhanças com os espaços das Instituições Participativas experienciadas no Brasil, e esta concepção será desenvolvida no próximo tópico. As formas de representação, portanto, como no caso do Brasil,

caminham junto à eleição, pois, a forma de governo tem, historicamente, ditado como dar legitimidade, por exemplo, na forma de condução dos espaços participativos.

2.2 Instituições Participativas, Teoria Política Feminista e as novas configurações de representação no Brasil

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) impulsionou uma série de inovações democráticas. As primeiras instituições participativas brasileiras emergiram em meados da década de 1980. A CF/88 é o marco desta nova cultura política que se propôs a descentralizar a administração para os estados subnacionais e, além disso, estabelecer diretrizes para que a tomada de decisões acerca das políticas sociais garanta a participação da sociedade civil. Este é o primeiro apontamento acerca do caso da representação da sociedade civil que vem sendo impulsionada nas áreas de políticas públicas. Por meio da CF/88 consolidou-se uma movimentação dos setores progressistas rumo a uma gestão pública mais participativa. Nesta década em que as experiências de democracia participativa estavam consolidando-se, mulheres e participação política confluíram-se em um novo contexto de redemocratização (Avritzer, 2007; Faria, 2008; Pontual, 2008).

O pensamento feminista incluiu reflexões sobre o Estado logo na segunda metade do século XX. A partir das desigualdades de gênero, a teoria política feminista se propôs a analisar as instituições vigentes segundo a ótica de gênero. O debate teórico sobre os limites da democracia no Brasil é abordado pela teoria política feminista contemporânea a partir da discussão das objeções enfrentadas pelas mulheres em relação à participação política, dado que o poder estatal brasileiro é marcado pelas relações desiguais de gênero. Este acúmulo teórico é resultado do esforço desta teoria que desvendou o caráter patriarcal, racista e colonialista das instituições políticas modernas. Ainda assim, é importante ressaltar que o Brasil fez importantes avanços quanto à inclusão das mulheres nos espaços políticos com o avanço do aprofundamento democrático e com os processos de institucionalização da participação. Demandas do associativismo feminino se tornaram exitosas quanto à aprovação de políticas e leis em prol das mulheres ao longo desses 30 anos, ao passo que os poderes Executivo e Legislativo cultivam até os dias de hoje a sub-representação das mulheres. (Avelar, 2013; Matos e Paradis, 2014; Biroli e Miguel, 2015; Biroli, 2018).

A mobilização e a participação institucionalizada da agenda feminista, trouxe para o centro do debate, as próprias contradições do sistema político brasileiro. Nessa perspectiva, a representação extraparlamentar de mulheres surgiu enquanto alternativa ao paradoxo levantado pela CF/88: a reduzida presença de mulheres no Legislativo brasileiro, ainda que os movimentos feministas, de mulheres, associações e organizações estivessem cada vez mais atuantes em outras arenas (Avelar, 2013). Nesse sentido, a atuação das mulheres na política, historicamente, se deu para além dos processos eleitorais. Os movimentos feministas e de mulheres, como nos apresenta Flávia Biroli (2018), caminharam em movimento relativamente sinérgico ao Estado no período de redemocratização pós 1988. Esse processo coincide com a emergência das Instituições Participativas, logo na CF/88 que apontava para a democracia participativa como condicionante do Estado.

A criação do Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF) em 1983, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (Paism) no mesmo ano e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985, são instituições que aqui identificam-se como parte do pacto de institucionalização da agenda feminista que parece haver colocado em sua ordem a participação das mulheres na política (Schumacher, 2018). Ao longo do período de redemocratização, os movimentos feministas e de mulheres vem articulando diversas formas outras de se relacionar com o Estado, a fim de efetivarem políticas públicas para as mulheres.

Estes repertórios de interação Estado-Sociedade perpassam (a) *protestos de ação direta*; (b) *participação institucionalizada*; (c) *política de proximidade*; e (d) *ocupação de cargos na burocracia*, propostas de enquadramento interpretativo elaborada por Abers, Serafim e Tatagiba (2014). Para Avritzer (2007) o *advocacy*, caracterizado justamente pela política de proximidade e muito utilizado pelos movimentos de mulheres na década de 1990, tendo sido experienciado pela primeira vez no episódio do *lobby do batom*⁵, é uma nova experiência de representação. Estas novas formas de interação aproximam-se de uma nova configuração da representação no Brasil.

⁵ termo pejorativamente cunhado pelos políticos também envolvidos no processo constituinte, mas revertido como potencializador. Foi composto por integrantes do CNDM, pela Bancada Feminina do Congresso Nacional e por inúmeras organizações feministas que, através de subcomissões, apresentação de emendas, dentre outros trabalhos, participaram de todas as etapas do processo constitucional. A literatura identifica que todo este processo, juntamente com a Carta e a articulação feministas e de mulheres foi intensamente abrangente e completo (Matos, 2012; Schumacher, 2018).

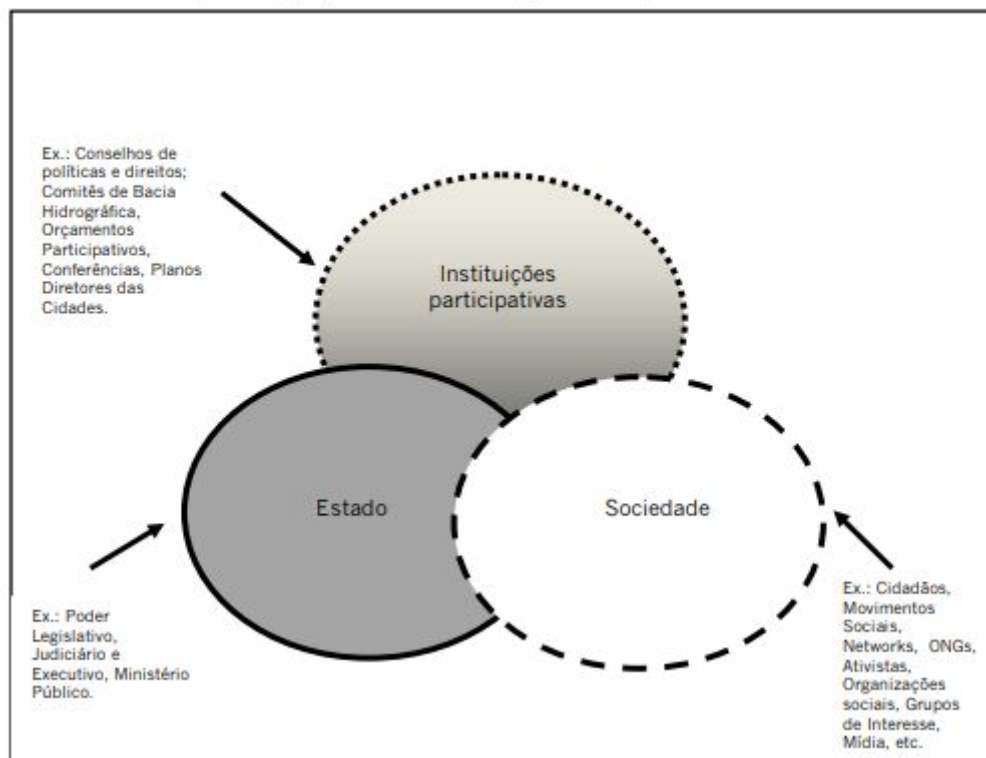
Parece interessante incluir as IPs nas discussões sobre representação e inclusão, seguindo seu histórico de emergência como espaço alternativo para gestão de políticas públicas, como ocorreu com as áreas da assistência social, saúde e criança e adolescente. Para Lígia Helena Lüchmann (2007), *a representação no interior da participação* é um fenômeno que auxilia a investigar os diversos modelos democráticos. A articulação democracia participativa e democracia representativa, para haver sido o *input* da emergências das IPs no Brasil, como supracitado, consolidado com a CF/88. Como pode-se observar no seguinte trecho:

“As experiências participativas no Brasil, a exemplo dos conselhos gestores e do orçamento participativo (experiências p&r), apontam para um movimento de renovação e de reacomodação destes instrumentos de ação política no interior das práticas institucionais da sociedade brasileira, indicando que, muito menos do que oposição, estes instrumentos estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais. Apontam, sobretudo, para o fato de que a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se a participação em chave da boa representação.” (p. 167).

Para a autora Débora Rezende de Almeida (2014) em *Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil*, a redemocratização alterou a forma de interação entre manifestações da sociedade civil e Estado. Caracterizando uma mudança na esfera política e social que elevou o pensamento da representação para além de seus limites eleitorais.

A composição destes espaços varia, mas a proposta inicial é sempre a cogestão entre agentes governamentais e sociedade civil, em uma visão não mais antagônica entre estes atores. São diversos os desenhos institucionais, porém, é também um princípio o cidadão ser chamado diversas vezes para escolher o seu representante, em uma noção de pluralização da representação. Como são diversas as áreas temáticas, a oportunidade de o representado se tornar representante também é sistematicamente maior com relação à dinâmica tradicional do Executivo e do Legislativo, além do mais, tendo clara a área temática, fica mais evidente o público-alvo da política. As IPs, portanto, devem ser situadas em uma grande rede de representação, como pode-se perceber na intersecção à seguir:

Figura 1
Representação política nas Instituições Participativas no Brasil



Fonte: Almeida, 2011 *apud* Almeida, 2014.

O relacionamento do representante com o representado, portanto, define a legitimidade democrática das IPs. Para a autora, esta nova interação Estado-sociedade suscita que:

“o hibridismo das IPs põe em destaque o aspecto relacional da prestação de contas e da responsividade. Mais do que estar sujeitos ao julgamento público, esses atores e espaços estão imersos numa rede de relações políticas e sociais que impactam o relacionamento democrático. Sendo assim, as interações com os agentes governamentais, as organizações sociais e os cidadãos são fatores que precisam ser considerados no processo de legitimação das IPs.” (Rezende, p. 114).

Assim, dado que as IPs modificaram a forma de se observar as questões da representação e, ademais, estão envolvidas nos trabalhos que visam analisar o problema da inclusão e sub-representações de determinados grupos vítimas de desigualdades estruturais, o próximo tópico visa analisar a inclusão de mulheres dentro das IPs. Como supracitado, no Brasil, a série de emergência de criação de IPs foi acompanhada pela movimentação das mulheres, com a criação de diversos Mecanismos Institucionais de Mulheres (MIMs) e Conselhos gestores de políticas públicas para as mulheres (Matos, 2012; Matos e Paradis, 2014; Biroli e Miguel, 2015; Biroli, 2018; Schumacher, 2018).

Seriam estes espaços mais porosos à participação inclusiva deste grupo, sobretudo, em outras áreas de políticas públicas que não só de políticas para as mulheres? Em um horizonte de inclusão, é necessário que a ótica de grupos excluídos esteja presente nos processos das políticas públicas como um todo.

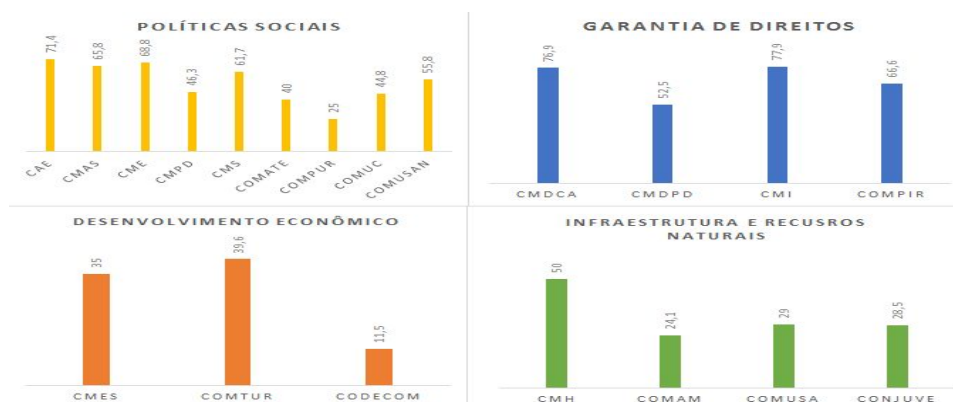
2.3 Instituições Participativas e representação de mulheres: limites e potencialidades ao lidar com o problema da sub representação

Retomando a concepção da realidade de que, em números, as mulheres estão sub-representadas no cenário político mundial, no qual o único país em que as mulheres estão em maioria é Ruanda, pode-se dizer que o Brasil ocupa um dos piores lugares no que tange à presença de mulheres no sistema - atrás de 154 países. Haver abolido as barreiras legais com o sufrágio universal e o impulsionamento do sistema de cotas que vem sendo experimentado, não tem sido suficiente para reverter este cenário. O acesso das mulheres, em geral, à participação política enfrenta objeções que perpassam desde os padrões de socialização postos para a construção do ser mulher, enquanto condição até mesmo para a vontade de participar da vida pública (Biroli e Miguel, 2015).

Como Anne Phillips (1995) coloca, não basta apenas instituir legalmente as regras de acesso, para que o adentramento dos corpos marginalizados ao sistema político ocorra, em um primeiro momento é necessário romper com toda a estrutura que os mantém afastados. Nesta perspectiva, como as IPs propiciaram novas formas formas de representação e inclusão, ao passo que o movimento de mulheres esteve em consonância com a aposta de reconfiguração de estruturas políticas a fim de pautarem a vida pública, as IPs apontam uma maior porosidade à representação de mulheres, salvas as devidas considerações. Isto porque ao se configurar um desenho institucional que inclui a sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas, admite-se a entrada de novos sujeitos dentro deste processo, sobretudo porque a sociedade civil é extremamente heterogênea e disputada pelos movimentos sociais.

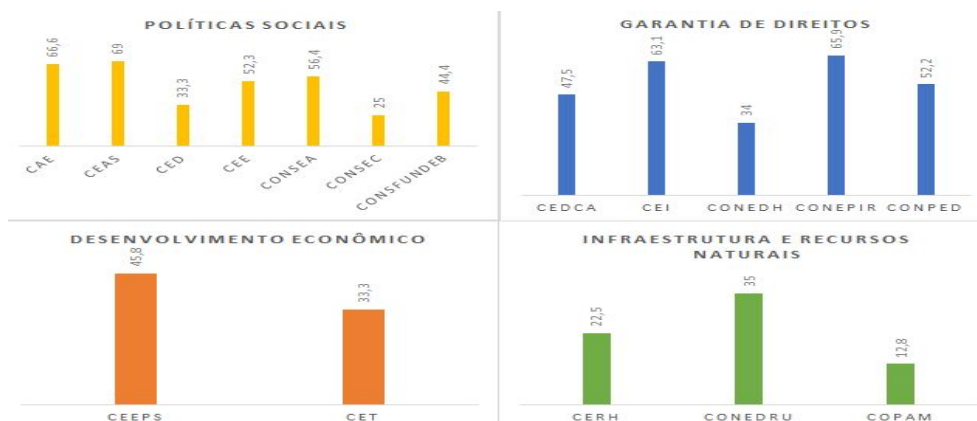
Em um trabalho de mapeamento quantitativo da presença de mulheres nos conselhos gestores de políticas públicas brasileiros, nos três níveis de governo, Santos (2017) pôde observar alguns paradigmas referentes à representação de mulheres nas IPs.

Gráfico 1 - Presença de mulheres nos conselhos de Belo Horizonte



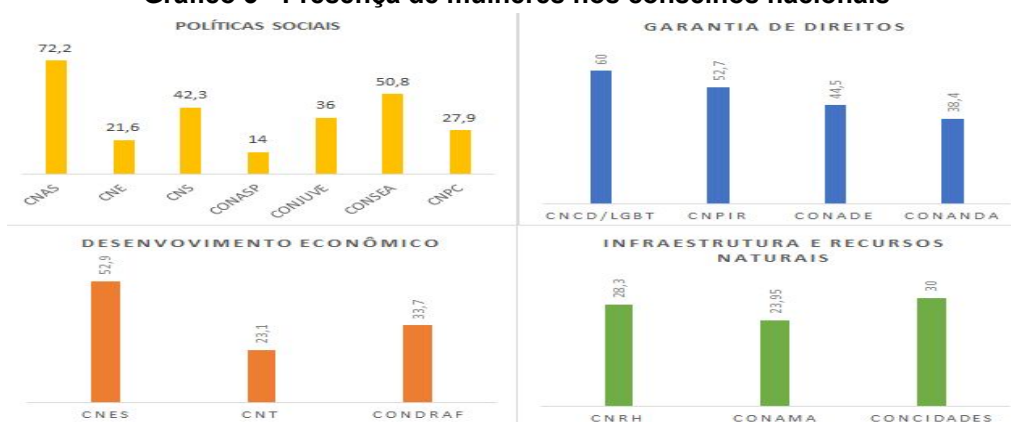
Fonte: Santos (2017)

Gráfico 2 - Presença de mulheres nos conselhos de Minas Gerais



Fonte: Santos (2017)

Gráfico 3 - Presença de mulheres nos conselhos nacionais



Fonte: Santos (2017)

A sequência de gráficos acima nos mostra que há um contingente consideravelmente maior de mulheres presentes nos conselhos - em comparação aos percentuais apresentados ao longo do trabalho dos espaços tradicionais do sistema

político. Porém, que sejam feitas as seguintes ponderações e considerações: Os resultados sobre a realidade da representação de mulheres nos conselhos apontam para a influência da área de política pública, sendo as áreas ligadas às questões sociais mais propensas a presença majoritária de mulheres e este fato sendo explicado pela direta relação do trabalho do cuidado ser direcionado às mulheres.

A esfera governamental, em que quanto maior o nível de governo (municipal, estadual e nacional), maior serão os custos da participação das mulheres, visto que estas acumulam jornadas de trabalho que mesclam o público e o privado, também aparecem enquanto determinantes para a presença ou não das mulheres. Há, portanto, uma necessidade de aprofundamento de estudos qualitativos que possam entender como tem sido, de fato, a participação de mulheres dentro das dinâmicas dos conselhos, conferências e demais IPs, para além da representação descritiva. O trabalho da autora corrobora o fato de que seja extremamente necessário o alcance da presença das mulheres nesses espaços enquanto a primeira objeção a ser transposta, para, em uma agenda futura, proceder com a investigação da qualidade da presença das mulheres nas dinâmicas dos conselhos e influência no resultado final dos processos decisórios. (Santos, 2017; Abers, Silva e Tatagiba, 2018; Pettinelli, 2018; Santos, Silva e Paradis, 2019 *no prelo*).

A Tabela 1 possibilita questionamentos acerca da correlação entre a presença das mulheres, de fato, representantes do segmento que compõe o conselho e em cargo titular. A Tabela 1 nos traz essa dimensão e nos permite algumas análises. A área temática da “Educação” nos apresenta números controversos considerando que esta área política e social, todavia, coerentes com as teorias de aumento da escala governamental supracitadas. A presença de mulheres no nível local é majoritária, ainda que o equivalente à metade seja de mulheres titulares na representação. Ao passo que no nível nacional, há uma presença extremamente baixa (21,6%) que conta ainda com apenas em torno de 1/3 de mulheres titulares, ficando a outra parte responsável por serem suplentes tanto das mulheres quanto dos homens. A representação enquanto titular se faz importante na ótica deste trabalho, por ser considerada de fato como a representação que acompanha os processos mais correntemente. Além do mais, os números da área da “Educação”

expõem efetivamente o quanto o trânsito de esferas governamentais é uma obstrução para uma maior inclusão de mulheres nos espaços políticos.

Tabela 1 – Percentual do total de mulheres presentes nos conselhos e percentual de mulheres por área temática nas três esferas governamentais

Área temática	Conselho/Esfera	Mulheres Presentes	Mulheres Titulares Presentes
I Políticas Sociais	Conselho Municipal de Educação	68,8	51,6
	Conselho Estadual de Educação	52,3	100,0 ⁶
	Conselho Nacional de Educação	21,6	37,5
II Garantia de Direitos	Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	66,6	52,0
	Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial	65,9	41,3
	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	52,7	43,5
III Desenvolvimento Econômico	Conselho Municipal de Turismo	39,6	52,1
	Conselho Estadual de Turismo	33,3	40,9
	Conselho Nacional de Turismo	23,1	45,1
IV Infraestrutura e Recursos Naturais	Conselho Municipal de Política Urbana	25,0	37,5
	Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	35,0	64,2
	Conselho das Cidades	30,0	66,6

Fonte: Santos (2017).

⁶ A contabilização do CEE contou apenas com dados disponíveis acerca dos representantes titulares.

A área temática de “Promoção da Igualdade Racial”, de forma distinta, equilibra mais a representação em termos quantitativos, assim como o percentual de mulheres titulares e suplentes também se encontra equilibrado. Sobretudo quando ao nível de governo que, ainda que diminua quando se aumenta o nível da esfera, ainda mantém uma equilibrada representação. Ao passo que a área temática do “Turismo” conta com as três esferas tendo baixa inclusão feminina, consolidando a leitura de que esta área política não vem contribuindo com a inclusão das mulheres nos espaços políticos. Agrava-se ainda o fato de que as mulheres dos conselhos da área de Turismo que têm entrada e fazem representação enquanto titulares representa, basicamente, a metade das mulheres presentes.

Finalmente, a área temática da Política Urbana nos traz a seguinte contradição: ainda que seja parte do conjunto que compõe as políticas sociais, a área apresenta uma baixa representação de mulheres nos conselhos das três esferas. As áreas I e II e IV são áreas de políticas sociais quando comparadas a área III, mais ligada ao desenvolvimento econômico. Podemos, a partir desta simples comparação, inferir que, assim como os autores Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016), as áreas das políticas sociais tem a associação de sua construção com os papéis de gênero, portanto, como são áreas, em geral, ligadas ao trabalho do cuidado, apresentam-se porosas à ocupação das mulheres. No mesmo sentido, as áreas de políticas não sociais como é o caso da área III, em geral, tendem a acumular maior histórico de representação masculina.

Quando se buscou mapear as mulheres presentes nos conselhos, se buscou também verificar os números de mulheres que a sociedade civil e o governo incluem nas instâncias participativas. Na Tabela 4 corrobora-se a hipótese pontuada pelos autores Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016) de que, em regra, não necessariamente a sociedade civil será mais inclusiva com relação à presença das mulheres. Isso porque há que se discutir a respeito ao método de escolha dos conselheiros. Todavia, tanto o trabalho dos autores quanto outros trabalhos como do IBGE/Ipea (2010) apontam haver interveniência do fator desenho institucional: se os métodos de escolha dos representantes conselheiros se dão em meio à fóruns abertos da sociedade civil ou se existe algum mecanismo no regimento que garanta a paridade de gênero, por exemplo, tanto existirão maiores oportunidades de inclusão de mulheres no interior do campo da sociedade civil.

Dessa forma, podemos perceber que os dados em geral corroboram as influências institucionais, bem como, as influências socioculturais. Os métodos de escolha influenciam na presença de mulheres conselheiras, assim como a área de atuação dos conselhos igualmente exerce influência sobre a capacidade de inclusão dessas instâncias participativas (Lüchmann e Almeida, 2010).

Tabela 2 - Percentual de mulheres representantes da sociedade civil e governo

Área temática	Municipal	%SC	G	Estadual	SC	G	Nacional	SC	G
Políticas Sociais	CMAS	90,9	0,1	CEAS	1,4	8,6	CNAS	2,4	7,6
	CME	74,2	5,8	CEE			CNE	2,5	7,5
	COMUC	27,3	2,7	CONSEC	2,8	7,2	CNPC	9,3	0,7
	CMS	74,0	6,0	CES	5,5	4,5	CNS	4,9	,1
	COMUSAN	47,9	2,1	CONSEA	3,6	6,4	CONSEA	6,7	3,3
Garantia de Direitos	CMDCA	50,0	0,0	CEDCA	6,9	3,1	CONANDA	3,3	6,7
	CMPD	42,2	7,8	CONPED	3,4	6,6	CONADE	3,4	6,6
	COMPIR	35,5	4,5	CONEPIR	1,4	8,6	CNPIR	5,8	4,2
Desenvolvimento Econômico	COMTUR	60,9	9,1	CET	2,8	7,2	CNT	1,3	8,7
Infraestrutura e Recursos Naturais	COMAM	14,2	5,8	COPAM	4,4	5,6	CONAMA	3,9	6,1
	COMPUR	25,0	5,0	CONEDRU	6,7	3,3	CONCIDADES	6,7	3,3

Fonte: Santos (2017).

A tabela 2 também contribui com o que as autoras ressaltam um adendo quanto à sociedade civil: os homens acabam assumindo cargos de liderança e representação dos conselhos. Ainda que as mulheres estejam em grande número nas bases das organizações e até mesmo apareçam enquanto lideranças dos movimentos sociais. Podemos concluir que o passo para ocupar a política institucional, ainda que sejam as instâncias participativas – mais porosas pelos seus desenhos institucionais – as objeções históricas parecem ainda orbitar esses espaços. Portanto, torna-se essencial pensar a sociedade e o avanço da democracia segundo a necessidade da própria desconstrução dos papéis dotados de gênero.

As IPs, de fato, avançaram nas novas configurações de representação e, para além, de forma mais difusa, ofereceram maior oportunidade de participação política ao grupo das mulheres, grupo este que sempre viu-se excluído de diversas formas dos espaços tradicionais do sistema político. Todavia, na presente conjuntura política e como proposta para trabalhos futuros, cabe analisar a capacidade de remanescência de formas destes espaços para enfrentar o cenário de retrocesso democrático, visto que a última década nos coloca frente a derrocada da participação enquanto prática de governo. A Política Nacional de Participação Social (PNPS) - Decreto N° 8.243, de 23 de maio de 2014 - sustada pelo Projeto de Decreto Legislativo 147/2014, do PDS, em aguardo na votação do Senado.

O PNPS que, em conjunto com o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), propunha inovações para a política da participação como a articulação e o diálogo das instâncias democráticas e participativas, foi rejeitado pela Câmara dos Deputados dois dias após o segundo turno das eleições presidenciais que elegeram Dilma Rousseff, em 2014. Para além disso, acompanhamos o que a prática neoliberal vem fazendo com o Estado brasileiro, o deixando cada vez mais fechado à participação popular (Biroli, 2018). Neste sentido, cabe ressaltar as próprias limitações das IPs frente ao cenário de desmonte da democracia participativa no Brasil.

3 Considerações finais

O trabalho buscou analisar, a partir de uma ampla revisão de literatura, a aproximação entre os temas da representação, sub-representação de grupos minoritários, eleições, sociedade civil, instituições participativas e teoria política feminista, quais condições estão postas e, conseqüentemente, condições a serem transpostas enquanto desafios para a agenda feminista de maior inclusão política. Observou-se que as IPs e, sobretudo, o processo de institucionalização da participação no Brasil contribuíram para o aprofundamento democrático do sistema político, em contraponto ao sistemático caráter excludente dos espaços tradicionais e representação do sistema político brasileiro.

Finaliza-se este trabalho considerando as IPs como mais porosas à inclusão, sobretudo de mulheres, todavia, assume-se as limitações destes espaços que, por sua vez, são extremamente dependentes das conjunturas políticas. Assim, assume-se, igualmente, que seja necessário para superação deste quadro de retrocesso a articulação

e fortalecimento de todos os canais de interação com o Estado, além do mais, disputar estes canais. As IPs podem ser suscetíveis ao esvaziamento por parte de agentes governamentais que são indicados pelo Executivo, em sua maioria. Cabe, portanto, cautela nas afirmações de que as IPs resolveram o problema da sub-representação de mulheres no Brasil. Acredita-se que a interpelação das mulheres nos espaços do legislativo e executivos, bem como, do judiciário ainda seja o horizonte para se pensar democracia - ou resgatá-la.

Ademais, considera-se importante ressaltar a crise da democracia que o Brasil vem enfrentando após o impedimento da Presidenta eleita Dilma Rousseff. O lento processo de redemocratização experienciado no Brasil encontra-se afetado pela interrupção do projeto democrático-participativo vigente nos últimos 15 anos. O Brasil vem atravessando desafios que apontam uma instabilidade na experiência que vínhamos construindo de Estado democrático de direito. Tudo isto se torna um campo para pesquisas futuras, visto que este retrocesso pode vir a impactar a prática e os estudos da participação e também o campo de políticas para as mulheres. Para os próximos trabalhos será importante analisar os espaços de falas das mulheres e como a crise política instaurada no Brasil contemporâneo vai lidar tanto com as questões ligadas à participação, quanto às questões das políticas para as mulheres.

Este cenário suscita, para além do debate aqui realizado, questionamentos acerca da dúvida quanto a própria remanescência dos espaços participativos. Estes que tiveram uma potencialização a partir de 2003, sob a demanda da cogestão das políticas públicas e, propriamente, da força de seus acúmulos e ganhos para a capacidade inclusiva da democracia, estão ameaçados pela conjuntura política que aponta para a crise da democracia participativa.

4 Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera; SILVA, Marcelo Kunrath and TATAGIBA, Luciana. SOCIAL MOVEMENTS AND PUBLIC POLICY: RETHINKING ACTORS AND POLITICAL OPPORTUNITIES. *Lua Nova* [online]. 2018, n.105, pp.15-46. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-015046/105>.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados-Revista de Ciências Sociais*, 2014, vol. 57, no 2.

- ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil. *Opinião Pública*, v. 20, n. 1, p. 96-117, 2014.
- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 4, n. se, p. 0-0, 2008.
- BIROLI, Flávia. *Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil*. Boitempo Editorial, 2018.
- BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe. *Feminismo e política: uma introdução*. Boitempo Editorial, 2015.
- FARIA, Claudia Feres. Os determinantes da efetividade democrática da participação social. Texto escrito para a disciplina Democracia Políticas públicas e participação, 2008.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, v. 70, p. 139-170, 2007.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. *Lua Nova*, v. 67, p. 105-138, 2006.
- _____, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.
- MATOS, Marlise. A sub-representação política das mulheres na chave de sua subteorização na ciência política. *Mulheres, política e poder*, p. 9, 2012.
- _____, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. *Cadernos pagu*, n. 43, p. 57-118, 2014.
- MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse Goulart. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. *Cadernos pagu*, 2014, no 43, p. 57-118.
- PATEMAN, Carole; ROMERO, Maria-Xosé Agra. *El contrato sexual*. Anthropos Editorial, 1995.
- _____, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press, 1970.
- PARADIS, Clarisse Goulart. *Entre o Estado patriarcal e o feminismo estatal: o caso dos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina*. 2013.
- PETINELLI, Viviane et al. Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 26, n. 68, p. 1-26, 2019.
- PHILLIPS, Anne. *The politics of presence*. Clarendon Press, 1995.
- PITKIN, Hanna Fenichel. Representation and democracy: uneasy alliance. *Scandinavian Political Studies*, v. 27, n. 3, p. 335-342, 2004.

_____, Hanna. A Comment on Professor Waldron. Calif. L. Rev., v. 77, p. 591, 1989.

_____, Hanna F. The concept of representation. Univ of California Press, 1967.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. Cadernos da CIDADE, 2008, vol. 12, no 14, p. 1-32.

RIBEIRO, Uriella Coelho. Saúde é assunto para as mulheres: um estudo sobre a dinâmica participativa de Conselhos Municipais de Saúde do Brasil. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo, Cortez, p. 215-252, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. Novos estudos-CEBRAP, 2007, no 79, p. 71-94.

SANTOS, Carla Beatriz Rosário. REPRESENTAÇÃO DE MULHERES NAS INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS BRASILEIRAS Capacidade Inclusiva dos Conselhos de Políticas Públicas. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão Pública) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

SCHUMAHER, S. Os movimentos feministas ontem e hoje no Brasil: desafios da sua institucionalização. IN: MATOS, M e ALVAREZ, S. Quem são as mulheres das políticas para as mulheres no Brasil? Expressões feministas nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. PoA: Zouk, Vol 2, 2018.

ELEITORAL, Tribunal Superior. Resultado das eleições. **Porto Alegre: TRE**, 2018.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática. Lua Nova, v. 67, n. 7, p. 191-228, 2006.

VAZ, Alexander Cambraia N.. Dispersão decisória, centralidade política e entropia burocrática: mitigando custos transacionais na gestão pública. Opin. Publica [online]. 2018, vol.24, n.3, pp.622-669. ISSN 0104-6276. <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912018243622>.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. Lua Nova, n. 67, p. 139-190, 2006.