

ONDE AS MULHERES SE REPRESENTAM? AVENIDAS DA REPRESENTAÇÃO EXTRAPARLAMENTAR DAS MULHERES BRASILEIRAS

Lúcia Avelar

Universidade Estadual de Campinas

E-mail: lucia_avelar@uol.com.br

Resumo: Este artigo busca oferecer resposta à seguinte questão: através de que canais as demandas dos grupos de mulheres e feministas tornaram-se bem sucedidas e foram convertidas em leis e políticas públicas que favoreceram a população feminina? Partindo de diferentes fontes e conceitos, concluímos que fortes laços entre o movimento feminista e o Poder Executivo explicam os avanços assistidos no Brasil nas últimas décadas no campo dos direitos das mulheres.

Palavras-chave: Participação; Direitos das Mulheres; Representação Política.

Abstract: This article deals with the following question: through which channels the demands of feminist and women groups became successful to the point of been converted in laws and policies that favored the female population? Drawing from different sources and concepts, we conclude that strong ties between feminist movement and the Executive Power explain the advancements witnessed in Brazil in the last decades in the realm of women's rights.

Keywords: Participation; Women's Rights; Political Representation.

Desde meados da década de 1990, os pesquisadores apontavam como um verdadeiro paradoxo a reduzida presença das mulheres nos poderes Executivo e Legislativo diante das importantes conquistas logradas no campo da legislação e das políticas voltadas às mulheres (HTUN, 2002). Pois, se não era pela representação eleitoralmente autorizada, quais seriam os canais pelos quais as demandas do associativismo feminino eram exitosas a ponto de aprovar leis e políticas a elas favoráveis? O argumento que progressivamente emergia era o de que a construção de outras formas de representação extraparlamentares, fundadas nas relações constitutivas entre a sociedade e o Estado, foram as avenidas trilhadas pelos grupos feministas e de mulheres.

Na teoria política contemporânea, são fartos os debates sobre o descentramento e a pluralização da representação. As inovações institucionais propiciaram aos grupos organizados da sociedade canalizar suas demandas para dentro do sistema político. Na teoria política feminista, as discussões se acumulam diante das evidências dos avanços obtidos pelas mulheres. Se elas estão sub-representadas nos partidos, nos executivos e legislativos, como vêm alcançando avanços na legislação e nas políticas que ampliam os seus direitos na sociedade?

A legislação avançou, resumidamente, na criminalização da violência doméstica e do assédio sexual (lei Maria da Penha); no seguro-saúde para a reconstrução de mamas em caso de câncer; em licença-maternidade; em inovações no Código Civil quanto à igualdade de homens e mulheres no casamento; na eliminação do pátrio poder; no seguro-desemprego para trabalhadoras domésticas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); em leis que dispõem sobre a efetivação de ações que assegurem a prevenção, a detecção, o tratamento e o seguimento dos cânceres de colo uterino e de mama (2008), na assistência jurídica para as mulheres em situação de prisão (2008), nos direitos das trabalhadoras domésticas. Após a conquista da lei Maria da Penha, continuam as atividades para a atuação dos operadores do direito na efetivação da lei. No campo dos direitos reprodutivos, a luta pelo aborto legal. Na democratização da instituição partidária, a luta pela paridade. Na proteção social, a instalação de creches para os filhos de mães trabalhadoras. De um lado ganhos, de outro, demandas em curso. O que nos leva a debater um processo de representação que vai muito além da representação por indivíduos; são os grupos e suas perspectivas construídas coletivamente que chegam ao Estado por meio de um processo de representação que ocorre em múltiplos lugares. É o que se denomina de representação extraparlamentar.

A discussão iniciada acima vem de longe. Já em 1997 David Plotke discorria sobre o tema em artigo amplamente citado pelos teóricos da Representação, arguindo que a insatisfação com a democracia poderia ser equacionada

internamente à teoria democrática, porque, segundo ele, a representação deveria ser pensada além das urnas, abrangendo um amplo *range* de práticas democráticas. Dizia ele que a política democrática apenas parcialmente é constituída pela representação, pois, objetivamente, não há oposição entre participação e representação, se pensamos no que entendemos por práticas representativas (PLOTKE, 1997). De saída, não é possível considerar a competição eleitoral como o único centro das democracias no mundo, tal como formulavam os adeptos da democracia procedimentalista inaugurada por Schumpeter (1984). Plotke, nesse texto que se tornaria influente, refletia que, por décadas, no contexto da Guerra Fria, as críticas à teoria democrática de registro minimalista corriam o risco de serem imputadas como pertencendo ao ‘outro lado’, aos adeptos do comunismo¹, razão pela qual não se cogitava o aprofundamento do debate, mesmo diante do controle oligárquico dos partidos, feito por homens de segmentos privilegiados e cujo autoridade se desdobrava para a confecção dos sistemas eleitorais, com regras e normas que defendem a manutenção do *status quo*.

Kitschelt (2000), por sua vez, apontava a cartelização dos partidos, a proliferação dos escândalos com as elites partidárias e a arrogância das elites como fatores que distanciaram os partidos dos cidadãos, e estes procuraram outros canais por meio dos quais pudessem manifestar suas demandas. Dario Castiglione (2012), partindo de Pitkin (1967), pergunta se a representação descritiva poderia ser salva das crescentes formas elitistas de governo, das crises de confiança das principais instituições políticas, como os parlamentos e os partidos, as demandas crescentes por reconhecimentos de minorias e grupos desprivilegiados, diante da diversificação dos espaços políticos e de práticas representativas. E, acrescenta ele, o critério da territorialidade parece ser, cada vez mais, menos aconselhável na organização da representação.

Sidney Tarrow (2000), refletindo sobre o forte ativismo dos anos 1960 – em variadas partes do mundo os movimentos de contracultura, de resistência contra ditaduras, o 1968 francês e suas barricadas – perguntava o que teria acontecido com aqueles ativistas: teriam desaparecido ou se alinharam a instituições políticas diversificadas, transferindo-se para outras organizações e competindo em variados espaços políticos? E, finalmente, conclui que é plausível pensar que os antigos ativistas levaram sua experiência para outras organizações e aprenderam como combinar meios políticos institucionais e não institucionais. Ao que tudo indica, foi o que aconteceu, se tomamos as análises sobre mudanças institucionais e mobilização política ocorridas da década de 1970 em diante.

1 Uma ótima discussão sobre o texto em questão pode ser encontrada em Gurza-Lavalle e Isunza-Vera, 2011, p.104.

Urbinati e Warren (2008) argumentavam que o crescente interesse dos teóricos sobre o problema da representação política era um sintoma de que a representação eleitoral se via agora competindo com novas e informais maneiras de representação e que participação e representação não seriam mais realidades polarizadas, mas apenas formas complementares de cidadania. Afirmavam que as práticas de representação democrática além da via eleitoral são um fenômeno que testemunha a expansão da pluralização dos espaços de julgamento político nas democracias contemporâneas. Os representantes autoautorizados não são novos, o que é novo é sua extensão. São diversas as coletividades representativas que procuram influenciar não apenas os governos e as políticas, mas, também, os discursos públicos e a cultura.

Pizzorno (2009) refletia sobre as novas práticas de influenciar governos. Dizia ele, em crítica aos procedimentos eleitorais enquanto o único meio válido para a escolha dos representantes, que eles não refletem o agregado das preferências individuais pela impossibilidade de se amalgamar as preferências individuais em uma só escolha coletiva. Ou, como Coleman e Ferejohn (1986, p.14) afirmaram, “nunca se pode saber se os resultados de uma eleição refletem a vontade popular ou coletiva, porque, em geral, sempre há boas razões para acreditar que um resultado diferente poderia ser produzido se fosse adotado outro método de escolha igualmente plausível”, em crítica severa quanto ao método de definição dos desenhos dos sistemas eleitorais.

Iris Marion Young (2005), seguindo os passos de Pitkin (1967), afirma que as eleições são o meio óbvio de autorizar os representantes e reautorizá-los pela reeleição, e os partidos políticos deveriam ser o veículo mais comum de intermediação política. Mas, se há grupos excluídos dos partidos ou sub-representados, temos aí a injustiça da desigualdade política que tende a reproduzir a desigualdade social. Este é o caso das mulheres, para pensar apenas neste segmento.

Saward (2006) sugere tomar a representação não eleitoral seriamente, reconectando a teoria da representação política com os desafios da atualidade. O trabalho empírico possibilita compreender os dilemas da representação de minorias e de grupos sub-representados: o caso das mulheres, particularmente. É necessário observar a variedade de atores políticos que demandam por representação (“claimstoberepresentative”), e analisar as respectivas dinâmicas. Dialogando com Pitkin, mostra como é importante observar os vários lados da representação, inclusive os menos evidentes, que apenas as pesquisas poderão descrever.

Squires (2008) também adota a expressão “extraparlamentar” para a

representação desses grupos autoautorizados da sociedade, das organizações não governamentais, das instituições participativas – os Conselhos, as Conferências, o Orçamento Participativo –, das agências de políticas para as mulheres. E pergunta, quais são os lócus da representação parlamentar e extraparlamentar? A representação parlamentar é feita no legislativo, com mulheres (e homens?) parlamentares, investidos de autorização eleitoral. A representação extraparlamentar compreende uma estrutura fluida e dinâmica constituída pelos movimentos, ONGs, articulações feministas, agências de políticas para as mulheres, pelas femocratas² que, por meio de variados planos de interação e circuitos de negociação, criam planos de reforço mútuo. Nos gabinetes de diferentes ministérios, nas secretarias de governos, em comissões especiais, na elaboração de planos de políticas com representantes do governo e em contextos institucionais que variam conforme o partido no poder. Na hipótese elaborada por Lavalle, Romão, Zarembeg (2014), quando os partidos da coalisão no governo mantêm relação favorável com as instituições participativas e, por extensão, os movimentos e articulações, com as ONGs feministas, com as agências de políticas para mulheres, a alternância no poder no executivo tende à erosão das relações de negociação conjunta e de sinergia entre velhos e novos mecanismos de representação política.

O debate no Brasil

À época da ditadura militar no Brasil (1964-1985), um rico mosaico de organizações civis foi tomando corpo nos movimentos de resistência contra a perda de direitos da população, o que acabaria configurando, adiante, novas instâncias de mediação entre Estado e sociedade. Os estudiosos tentavam contornar a problemática apontando para noções de representação ainda não legitimadas nas abordagens correntes (GURZA-LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; AVRITZER, 2012; LAVALLE, CASTELLO, 2006; LÜCHMANN, 2012; LÜCHMANN E ALMEIDA, 2010; REZENDE DE ALMEIDA 2012.). As pesquisas sobre a pluralização da representação, com novas instâncias de mediação entre a sociedade e o Estado, concluem sobre variadas inovações institucionais que possibilitaram a representação política de uma variedade de atores das organizações civis.

O avanço da participação que se viu nas décadas anteriores, tanto no ativismo dos anos 1950 e 1960 quanto na resistência à ditadura militar (1964-

2 “Femocratas” é um termo empregado para fazer referência às líderes das agências de políticas para mulheres, que “buscam a aprovação e implementação de políticas públicas que melhorem o status desigual das mulheres nos mais diversos campos de interação social” (BOHN, 2010, pg. 82).

1985), foi uma semente que se transformou num amplo mosaico participativo/representativo. Participação e representação, agora, não se opõem, como mostram os estudos sobre os novos arranjos institucionais que incluem atores da sociedade civil nos centros decisórios de políticas públicas (ver GURZA-LAVALLE, 2006). Tais inovações institucionais, como mostram Peruzzotti e Selee (2009), não devem ser concebidas como estruturas alternativas ou paralelas às instituições representativas, mas como estruturas integrantes e complementares a elas (GURZA-LAVALLE; ISUNZA-VERA, 2010).

Na pesquisa de Almeida (2012) a representação política no caso brasileiro corresponde à representação eleitoral, à representação estatal e da sociedade civil. Embora haja descrédito e insatisfação com os partidos e seus representantes eleitos, não há crise na representação tradicional, observa a autora: “a representação, com a entrada dos atores da sociedade civil, deve ser avaliada para saber em que medida houve transformação no modo de pensar e praticar a representação no que tange aos atores que representam, ao conteúdo apresentado e à relação entre representantes e representados. Os temas jamais presentes na representação de períodos anteriores, tais como direitos humanos, questões étnicas, proteção ambiental, gênero etc., passaram a fazer parte do associativismo que emergiu no período pós-autoritário (ALMEIDA, op. cit., 25).”

A fragmentação partidária cada vez maior, no período da redemocratização, expressava as dificuldades de vocalização dos interesses e valores de numerosos setores, e a pluralização da representação praticada por diferentes canais evitaria crises maiores no sistema tradicional representativo. Inúmeros autores destacam que a natureza elitista e autoritária do aparelho estatal passaria a conviver com novos sistemas de gestão, sob o registro de *coexistência de lógicas*. Participação e representação se superpõem nos novos processos decisórios. Em termos sucintos, a representação se fazia pelos grupos organizados da sociedade, por meio das Instituições participativas em interação com o Estado. As relações de interseção dos variados atores com o Estado expressam planos de acesso e negociação em fronteiras dinâmicas e fluidas. O Estado estaria mais aberto às demandas da sociedade e sendo, muitas vezes, *o indutor de formas participativas para definição de temas e de políticas públicas*.

Nas palavras de Lavallo (2014), “a participação foi entrando no sistema estatal e se tornando uma feição do Estado brasileiro. Deixando as pautas utópicas dos movimentos das décadas anteriores, o associativismo dos anos 1990 em diante traria temas e propostas de políticas públicas e sociais, acompanhando sua formulação e implementação, viabilizando o circuito da representação extraparlamentar”.

Instâncias de Mediação entre a sociedade e o Estado

Ao pesquisar as instâncias de mediação das organizações de mulheres e de redes feministas com o Estado, às quais denominou de Instâncias de Mediação de Temas de Gênero (IMTG), Patrícia Rangel (2012) constatou a existência de agências de políticas para as mulheres, conselhos das mulheres, procuradorias das mulheres, bancadas nacionais, delegações, comissões de assessorias, agências administrativas e comissões parlamentares, enfim, um mosaico de organizações e redes com representação nas diferentes instâncias governamentais. Para a autora, as referidas instâncias em conjunto com as *femocratas* incrementaram a representação das mulheres nos governos, colocando na agenda das burocracias públicas as demandas feministas.

A autora ressalta a importância das três principais redes de articulação das plataformas feministas: a Articulação das Mulheres Brasileiras (AMB), a Marcha Mundial das Mulheres (MMM) e a União Brasileira de Mulheres (UBM). São organizações formais e juridicamente estabelecidas em todo o território nacional. Para exemplificar, Patrícia Rangel aponta que a AMB tem em seu ápice o Comitê de Política Nacional, com 81 representantes dos agrupamentos estaduais, três secretarias executivas e coordenadoras executivas nacionais com oito regionais no país. Essa rede dialoga com as agências estatais e com a ONG CFemea – organização com mais de 20 anos de existência e braço legislativo da AMB – em ações de *advocacy* advindas dos movimentos de mulheres. No seu quadro encontram-se pesquisadoras, redatoras, jornalistas, assessoras, todas militantes feministas que buscam influenciar o Legislativo, eventualmente em parceria com a bancada feminina no Congresso.

Os trabalhos de mobilização, articulação e representação dessa ONG giraram em torno de quatro temas: ‘Poder e Política’, ‘Enfrentamento à Violência de Gênero’, ‘Direitos Sexuais e Reprodutivos’ e ‘Trabalho e Proteção Social’. Por meio da *advocacy*, que é a ação coletiva, pública e política em defesa dos direitos das mulheres, a finalidade é democratizar a esfera pública e conquistar mais justiça e igualdade (RODRIGUES, 2010). Diferentemente dos *lobbies*, cujas ações se dão de modo mais ou menos clandestino, para benefício de grupos particulares de interesses, as ações de *advocacy* dirigidas ao Estado, aos partidos políticos e organizações da sociedade civil têm como objetivo ampliar alianças e promover mudança nos valores tradicionais de gênero. A AMB também se articula com outras ONGs, como o SOS Corpo (Recife) e o Cunhã Coletivo Feminista (Natal), ambos bastante influentes e que mobilizam organizações de mulheres de todo o país.

Do lado do Estado, as agências de política para as mulheres são, entre outras, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, fundado em 1985, ligado ao Ministério da Justiça, e a Secretaria de Direitos das Mulheres (SEDIM), fundada em 2002, sob o governo Fernando Henrique Cardoso. No governo Lula, foram criadas a Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) e a Secretaria de Política de Promoção à Igualdade Racial (SEPPPIR), ambas com *status* de Ministério. A Seppir mantém programas para as mulheres negras, trabalhando em parceria com a SPM, com lideranças feministas reconhecidas, com mecanismos de consulta, formulação e financiamento de projetos. O feminismo estatal em ambas instâncias do Executivo é inquestionável (BOHN, 2010).

Articulação entre pares e com o Estado

As redes feministas AMB, UMB e MMM articularam-se horizontal e verticalmente para a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), na instituição da Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) e da Seppir, na realização da I Conferência Nacional de Política para Mulheres, na elaboração do Plano Nacional de Política para Mulheres e na criação das cotas por sexo. O Conselho Nacional de Direitos das Mulheres é o principal espaço institucional de participação da Articulação de Mulheres Brasileiras no governo federal, mas todas as outras redes também ali se representam. As redes feministas se articulam com outros atores, como a Seppir, o Conselho Nacional de Saúde, o da Juventude e o da Comunicação. No plano horizontal, as redes mantêm como aliados organizações de *advocacy*, como o Social Watch Brasil, a Abong, o Inesc e a rede Feminista de Saúde, entre outros. Trata-se de uma interação vertical e horizontal impossível de ser descrita, mas que compartilha e fortalece as temáticas principais ou frentes com o fim de alcançar visibilidade na agenda pública.

As organizações civis no campo da saúde são das mais antigas. No Executivo federal encontram-se a Rede Nacional Feminista de Saúde do Ministério da Saúde e a Rede pela Humanização do Parto e Nascimento, com institucionalidades reconhecidas. Destacados ativistas tornaram-se quadros governamentais, mudando a orientação do Ministério da Saúde para políticas voltadas a coletividades mais amplas. Os programas para a saúde da mulher são parte dessa história de construção política

[...] de um ponto de vista político institucional e sociológico, não porque seus atores são atores políticos tradicionais e nem porque são subordinados aos seus ditames, mas porque o Estado e as instituições políticas de um lado e os atores da sociedade civil e os cidadãos, de outro, tornaram-se mutuamente constitutivos. (GURZALAVALLE; VERA, 2011)

No Ministério do Desenvolvimento Agrário encontra-se a Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (Aegre), que desenvolve estudos sobre mulheres trabalhadoras rurais e acolhe a formulação de planos para as mulheres do campo, em parceria com a Secretaria Especial de Política para Mulheres e movimentos de mulheres trabalhadoras rurais (MMTR) em suas seções municipais e estaduais. Promove feiras feministas de economia solidária juntamente à Rede de Produtoras Rurais. O projeto Formação e Articulação das Mulheres Rurais nos Territórios de Cidadania é mais uma de suas iniciativas. Ademais, o Aegre acolhe as demandas do Movimento de Mulheres Camponezas (MMC), outra organização de destaque de trabalhadoras rurais.

O Ministério da Justiça, além de acolher o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, trabalha em parceria com movimentos e redes feministas na formulação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. É também ali que se encontra o Departamento Nacional Penitenciário, assim como as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e suas Secretarias estaduais. Já o Ministério de Desenvolvimento Social incorporou em seus quadros lideranças feministas que trabalham nos programas de combate à fome e no Bolsa Família e estabelecem cooperação com outros ministérios e agências estatais, na promoção de programas e políticas para as mulheres.

Feminismo de Estado

A chave unificadora para entender a representação das mulheres além do âmbito parlamentar é o conceito de feminismo de Estado. Ele é definido como “as atividades de feministas e *femocratas* nos governos e administrações” ou como o feminismo institucionalizado em agências públicas, ou ainda como a capacidade do Estado em responder às demandas das agências feministas, ou simplesmente como a *advocacy* dos movimentos de mulheres no âmbito do Estado (LOVENDUSKI, 2005). *Femocratas* são feministas que trabalham na burocracia do Estado, influenciando o processo político na formação da agenda pública com os temas de interesse das mulheres, incrementando o debate, enfatizando a sua importância para as mulheres e influenciando nas decisões da burocracia do Estado.

Na construção política do feminismo de Estado destaca-se o percurso histórico dos movimentos feministas ao feminismo acadêmico, e dele aos cargos públicos e estatais. Mesmo com as históricas tensões entre a militância feminista e a acadêmica, tratadas em alguns estudos (TEIXEIRA, 2012), elas mantiveram laços de transversalidade e de cooperação mútua. Ou, em outras palavras, militantes e acadêmicas acabaram nutrindo-se mutuamente. Daí a

afirmação de que uma questão latente de pesquisa é “qual o impacto do feminismo acadêmico no feminismo de Estado”. No estudo citado de Lovenduski para os países europeus, a mesma questão foi tratada, concluindo-se que “a progressiva representação das mulheres em cargos de confiança na administração do Estado foi um projeto das *femocratas*”.

Teixeira (2012) entrevistou feministas que fizeram tal percurso e descreve o caminho: seguiram da militância contra a ditadura à militância feminista, de onde muitas mulheres se alçaram às universidades, fundaram ONGs, ocuparam cargos nos governos. A experiência política somada à reflexão acadêmica inaugurou um novo espaço de militância, a militância acadêmica, particularmente nas áreas das Ciências Humanas e Sociais, em Letras e Literatura, na Saúde Pública e em Demografia³.

No âmbito do feminismo de Estado, tomemos como exemplo o caso da ministra da Promoção da Igualdade Racial, Luiza Bairros. Em entrevista à pesquisadora Sônia Alvarez (2012) ela relata a dinâmica de militantes de movimentos que passam à militância acadêmica e depois se alçam aos cargos de governo, sejam eles nos municípios, nos estados ou no executivo federal. Vinda do movimento negro, Bairros acompanhou a autonomização do movimento de mulheres negras até chegar ao ministério. Seu tema é o do racismo institucional, e seu trabalho no Estado se volta para a implementação de medidas que o combatam. Ela aponta como exemplo de um projeto de política pública a inclusão no II Plano de Política para as Mulheres da meta de formar 120 mil profissionais da educação básica nas temáticas de gênero, relações étnico-raciais e orientação sexual. Segundo a ministra, é prática comum nas escolas a avaliação preconceituosa do desempenho de estudantes negros, reforçando o preconceito ao longo de gerações. Outras metas são a redução do analfabetismo das mulheres negras e maior ingresso no ensino superior, o que veio a gerar a polêmica discussão de cotas para negros nas universidades.

Tendo vivenciado o processo participativo do movimento negro em suas distintas fases, a ministra Luiza Bairros acompanhou a organização política dessa população e a formação das múltiplas identidades, como a dos quilombolas, dos jovens, das lésbicas e das trabalhadoras domésticas. Para ela, um dos maiores ganhos do movimento das mulheres negras foi terem assegurado espaço político no campo das organizações civis, sem o que seria impossível a

3 A produção de conhecimento na área contou com o estímulo de instituições e agências de fomento, como foi o caso na década de 1980 da Fundação Carlos Chagas e da Fundação Ford, que lançaram editais para oito concursos sobre gênero. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) criou, em 1980, o Grupo de Trabalho GT Mulher. A partir de então proliferaram os Núcleos de Pesquisa nas Universidades.

visibilidade dos problemas das questões específicas que as afetam. No fórum da Articulação das Mulheres Brasileiras, o feminismo negro hoje goza de uma situação legitimada, com menores tensões diante de outros grupos do feminismo, no Estado, mas também na sociedade civil: “Sou ministra, mas nunca saí do movimento negro. Você não sai disso!”, diz Luiza Bairros, sintetizando o postulado da mútua determinação pela consonância entre os padrões de institucionalização de interesses e conflitos no Estado e os padrões de mobilização e organização societal (GURZALAVALLE, 2011).

Espaços públicos promovidos pelas agências estatais e a representação das mulheres

Às dinâmicas da ligação entre a sociedade e o Estado, apontadas anteriormente, somam-se outras experiências de representação e controle da sociedade civil em geral e, em particular, dos grupos organizados de mulheres. Entre elas incluem-se as Conferências Nacionais de Mulheres, os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, três espaços de inovação institucional e de representação voltados à gestão compartilhada na definição de políticas e acompanhamento da implementação. Tais instâncias também se articulam com os movimentos, associações e ONGs locais, particularmente nos casos em que as mulheres recebem formação para se tornarem representantes nessas áreas participativas. São inúmeras as experiências em que as secretarias municipais de mulheres e ONGs feministas formam as mulheres para serem delegadas e conselheiras nas Conferências Estaduais e Nacionais, nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo.

As Conferências Nacionais de Mulheres

As Conferências Públicas Nacionais tornaram-se espaços de ampliação da participação social no ciclo de políticas públicas no país (AVRITZER, 2012; PETINELLI, 2011). Elas são promovidas pelas agências estatais e organizadas tematicamente, envolvendo governo e sociedade civil (MORONI, 2005; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011). São precedidas por etapas municipais e/ou estaduais e regionais. Desde sua criação (1940) até 2010, foram realizadas 111 conferências nacionais, das quais 99 ocorreram após 1988, 72 delas entre 2003 e 2010, durante os dois governos Lula (PETINELLI, 2011). Foram iniciativas dos Ministérios e Secretarias da Presidência. A Secretaria Especial de Direitos Humanos promoveu 24 conferências sobre seis temas, e o Ministério da Saúde organizou nove conferências em torno de nove temas.

Estudando os públicos participativos das Conferências, Petinelli e Avritzer concordam que é a saúde, antiga área de participação dos atores da sociedade civil, a que apresenta maior intensidade de envolvimento. Com forte mobilização nas últimas três décadas, seu impacto sobre as políticas públicas foi positivo, pois se incrementaram os vínculos institucionais e não institucionais das novas formas de representação (Avritzer, 2012).

Em 2004, realizou-se a I Conferência de Política para as Mulheres, que procurou estabelecer as diretrizes para o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNM I). A segunda conferência ocorreu em 2009. Ambas foram precedidas por conferências municipais e regionais, em torno de 2 mil encontros municipais e 26 estaduais. Foram envolvidas cerca de 240 mil pessoas nos 2 anos de encontro, com 50% de atores estatais e 50% de movimentos e entidades civis. As conferências de promoção de igualdade racial contaram com a participação de 140 mil pessoas de associações e movimentos de mulheres e do movimento negro. Ambas debateram temas de natureza social para a melhoria das condições das mulheres e dos negros. A inserção das propostas definidas por meio da deliberação pública foi medida, conforme se verifica na pesquisa apontada (Petinelli, 2011), e influenciou a formação da agenda de políticas públicas, pois quase a metade das propostas aprovadas foi inserida na agenda do governo federal.

É significativa a articulação que antecede as conferências nacionais no âmbito dos municípios – são as Conferências Municipais de Mulheres. Elas são convocadas pelos Conselhos Municipais de Políticas para as Mulheres, ou Coordenadorias, ou Secretarias, em parceria com as secretarias estaduais das mulheres, mobilizando gestores, associações e entidades da sociedade civil organizada, para discutir temas como a autonomia econômica e a participação das mulheres nos espaços de poder, sobre educação e saúde, segurança etc. O mapa da distribuição das conferências municipais é uma tarefa ainda a ser realizada, mas basta uma busca nos *sites* dos municípios brasileiros, sobretudo os de maior porte, para mensurar sua ocorrência.

Tomamos, a título de exemplo, a Coordenadoria Estadual da Mulher do estado de Santa Catarina ao convocar a realização das Conferências Municipais de Políticas Públicas (www.cem.sc.gov.br).

A Coordenadoria Estadual definiu os eixos temáticos, de modo a orientar o trabalho em cada município. Formulou as orientações gerais para a participação, tais como o número de representantes da sociedade civil e dos governos, e definiu, para a conferência estadual, o número de delegadas municipais conforme a densidade demográfica de cada município.

Assim também ocorreu no estado de Minas Gerais (www.conselhos.mg.gov.br). O Conselho Estadual da Mulher elaborou o regimento interno da III Conferência Estadual para Mulheres, com a participação de 17 integrantes para definir a estrutura e composição da Comissão Organizadora. Representantes da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, da Marcha Mundial das Mulheres (MMM), da Associação de Lésbicas de Minas (Alem), da Associação Mulheres Brasileiras (AMB), do Núcleo de Estudos Política para as Mulheres (Nepem-UFMG), da Rede Feminista de Saúde (RFS), da União Brasileira de Mulheres (UMB) e do Conselho Estadual da Mulher (CEM), entre outras.

Os Conselhos

Os Conselhos Gestores locais são outra forma de participação institucional definida a partir do marco legal. São amparados por legislação nacional e têm como características a formulação, o acompanhamento e a fiscalização das políticas nas três esferas governamentais – municipal, estadual e nacional (LÜCHMANN, 2012).

As áreas dos Conselhos são aquelas das políticas governamentais, como as de educação, saúde, assistência social, meio ambiente, planejamento urbano e transporte. Eles são constituídos com representantes do Estado e de organizações civis, que dividem a definição da agenda e da dinâmica da deliberação. Em 1999, havia 27 mil conselhos no país; 10 anos depois, eram 25 mil conselhos municipais.

O número de municípios com Conselho Municipal dos Direitos da Mulher em 2013 era de 976, para o total de 5570 municípios brasileiros. A região Nordeste conta com 32% deles (312 municípios), e a região Sudeste com 30% (296 municípios). Quanto à existência de órgão gestor de política para mulheres, em 2013, 1533 municípios ou 28% do total de 5.570. É a região Nordeste que lidera a implementação deles, com 603 municípios, ou seja, 39,3% do total. Quais as explicações possíveis? Rangel (2015) aponta hipóteses conflitantes para os dados. De um lado, acredita-se que o grande número de prefeitas e parlamentares eleitas naquela região deve-se à forte estrutura patriarcal e as mulheres têm o papel de dar continuidade ao poder político do grupo familiar ao qual pertencem. De outro lado, presume-se que, em reação ao patriarcalismo, o estado de Pernambuco, por exemplo, tornou-se a “meca do feminismo”, como se observa pela força de ONGs importantes como SOS Corpo e CUNHÃ. Na ausência de pesquisas conclusivas, preferimos apresentar os números esperando explicações futuras.⁴

4 Entrevista de Patrícia Rangel à autora, em janeiro de 2015.

Os Conselhos Gestores vistos sob o crivo da representação têm merecido a atenção de analistas que procuram saber em que medida tais espaços estão efetivamente ampliando o acesso político de grupos sub-representados, pelo fato de que seus interesses nunca entram na agenda dos representantes eleitoralmente autorizados, cuja representação é definida territorialmente, não contemplando as dimensões de gênero, classe e etnia (COHEN; ROGERS, 1995; URBINATI; WARREN, 2008; LÜCHMANN, 2011).

Para apresentar brevemente a participação das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, tomamos da literatura alguns exemplos que nos permitem avaliar se nessa instância a sub-representação feminina é a mesma dos governos e parlamentos, ou se nela as mulheres encontram melhores oportunidades de apresentar seu universo de interesses. De saída, os estudos de Bonino e Bruera (2005) concluem que as mulheres compõem a maioria dos participantes, mas são os homens que se encontram nos espaços de poder e decisão (RIBEIRO, 2011). Uriella Ribeiro propôs-se a discutir a dinâmica participativa dos Conselhos Municipais de Saúde sob a perspectiva de gênero, perguntando se ali as mulheres encontrariam oportunidade de maior representação e se os Conselhos respondem às reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres. Ela analisou 13 Conselhos, pesquisando documentos e atas produzidos entre 2003 e 2007. Um dos focos de análise consistiu em registrar o número de mulheres participantes e confrontá-lo com a frequência em que elas se manifestavam verbalmente ao longo das reuniões. As mulheres falantes eram, no geral, as representantes dos governos, as doutoras, que acumulam o cargo de profissionais da saúde e de representação estatal. Nos espaços de decisão e poder dos Conselhos os homens ocupavam a maioria, particularmente aqueles que representavam o governo.

Nenhum dos 49 Conselhos Gestores locais de saúde analisados privilegia o tema da saúde da mulher, embora no plano nacional, em virtude da pressão dos movimentos de mulheres, venham se multiplicando secretarias e comitês bem-sucedidos na elaboração de planos e políticas de saúde para as mulheres. Ainda é preciso avançar muito na pesquisa empírica para se avaliar tal processo de representação nos Conselhos, mas os primeiros sinais indicam que a atuação das mulheres é limitada e que sua representação segue as clivagens da representação pelo voto.

Entretanto, há áreas de maior envolvimento das mulheres: as áreas sociais. A pesquisa de Lüchmann e Almeida (2010) avaliou a presença das mulheres nos Conselhos Gestores de dois municípios do estado de Santa Catarina – Chapecó e Itajaí –, concluindo sobre o predomínio da “conselheira mulher,

com faixa de 40 anos, alta escolaridade, casada, católica e branca”. A predominância delas foi constatada nos Conselhos de Assistência Social (80%) e nos Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente (78,6%), tendo sido menor nos Conselhos de Saúde (43,7%). Ao concluírem sobre a maior presença das mulheres nas áreas sociais, as autoras sugerem haver

[...] relação entre gênero e tipo de política – na medida em que determinadas áreas de políticas públicas, as de corte social, mobilizam as mulheres para o exercício da participação e representação em detrimento de outras, que ainda parecem ser consideradas campo de domínio e competência masculina (LÜCHMANN & ALMEIDA, 2010).

Orçamento Participativo

A experiência do Orçamento Participativo (OP) teve início na década de 1970, no município de Lages, estado de Santa Catarina. Mas foi na década de 1990, com a eleição de governos municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), em Porto Alegre (RS), que se firmou como uma instância de inovação democrática e de estímulo à participação dos segmentos menos privilegiados. Wampler (2003) define o OP como: a) uma força inicial de transformação social; b) uma instituição democrática; c) uma instituição de elaboração de políticas públicas, e, finalmente, d) uma escola de formação política.

Tal propriedade, ressaltada por estudos recentes (LÜCHMANN, 2012), confirma análises anteriores (REIS, 2000), observando que os principais instrumentos de conhecimento da política democrática são a educação formal, por meio da qual o indivíduo adquire condições de distanciar-se e analisar os acontecimentos políticos, e o envolvimento em atividades associativas, quando, pela discussão dos problemas em grupo, toma conhecimento de como funciona a política democrática.

No caso das mulheres, ao participar nas reuniões do OP, assim como em outras instâncias participativas, elas conseguem romper com o isolamento da vida doméstica, criam identidade pessoal e grupal e fortalecem sua autoestima, chegando até a alterar as relações de poder internas à família. Nos depoimentos de mulheres que se envolvem em grupos políticos, são inúmeros os relatos dessa mudança (DELLA PORTA; DIANI, 1999; UNIFEM, 2010).

Tomemos como exemplo o trabalho da Coordenadoria da Mulher na prefeitura de Recife: quando as mulheres começam a participar, apresentam baixo nível de informação sobre o que é o OP e sua metodologia. No geral, são mulheres de baixa renda e sem o trato com a vocalização na dinâmica dos debates. Diante de tal realidade, comum a outras localidades, ONGs feministas

organizam cursos de formação política, tanto para inserção dessas mulheres nas atividades do OP – no papel de delegadas, por exemplo –, como para sua participação em Conselhos e Conferências Municipais. No caso de mulheres negras, cuja participação ainda é mais baixa, os cursos também se voltam para qualificá-las como conselheiras e, assim, tomarem parte nas deliberações nas referidas instâncias (RIBEIRO, 2002).

Para reforçar esse argumento, tomamos como referência o estudo de Uriella Ribeiro para o Orçamento Participativo de Belo Horizonte, no qual ela descreve como se dá a participação/representação das mulheres nessa instância de iniciativa da ação pública: embora sua presença seja expressiva, as mulheres mantêm-se mais caladas. O mesmo se observou em trabalho realizado em Porto Alegre nas experiências do OP de 1991 a 2005. Nas assembleias regionais e temáticas (2005), entre 7.572 participantes, 57,1% são mulheres e 42,7% são homens. No geral elas se concentram nas assembleias temáticas de “Organização de Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental”, “Saúde e Assistência Social” e “Educação, Esporte e Lazer”. Os homens são maioria nas de “Desenvolvimento Econômico e Tributação”, “Circulação e Transporte” e “Cultura”. Ou seja, há uma divisão de trabalho conforme o gênero, ficando as mulheres com os temas de menor prestígio na política. Além disso, se a presença delas é maior nas reuniões de base, diminui à medida que se avança nas instâncias de decisão. Dos 87 conselheiros eleitos, 60% são homens.

De todo modo, vale a pena lembrar o argumento de Ribeiro e Borba (2012), de que a participação no OP por segmentos de baixa renda contraria o modelo de centralidade da participação política, o qual propõe que a participação do indivíduo é maior na medida em que é mais central sua posição na estrutura social. Lüchmann (2012) complementa esse argumento afirmando que a inserção nas atividades do OP neutraliza, ao menos em parte, as assimetrias cognitivas e culturais dos segmentos desprivilegiados. Nesse sentido, torna-se uma escola de formação política que pode reverter o citado modelo da centralidade da representação por indivíduos de *status* mais alto.

Conclusão

A principal conclusão do presente debate é que o sucesso dos movimentos feministas vem de sua relação com o Executivo e não do Legislativo. O Brasil é um dos países com menores índices de mulheres eleitas no continente, mas a sub-representação feminina pela via eleitoral veio compensada pela ação ativa dos movimentos e redes junto às agências do Estado, como os Conselhos e as secretarias, e também nos espaços definidos pelo marco

legal, como o Orçamento Participativo, as Conferências nacionais, estaduais e municipais e os Conselhos Gestores. Tal conclusão, obtida com base em alguns poucos estudos empíricos, terá de ser reafirmada em trabalhos futuros.

É inquestionável, todavia, a singularidade do caso das mulheres brasileiras que saíram dos movimentos e construíram novos espaços participativo-representativos por meio do ativismo profissionalizado em ONGs, em parceria com o feminismo acadêmico, e que, em última instância, projetaram no feminismo de Estado a possibilidade real de definição e implementação de políticas voltadas às mulheres. Ao lado disso, as ações de *advocacy* dos movimentos e ONGs nos legislativos vêm logrando ganhos progressivos, como vemos na aprovação de leis favoráveis à expansão da cidadania das mulheres.

Referências

- ALMEIDA, D. R. **Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade.** Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG. 2012.
- ALVAREZ, S. Para além da sociedade civil: reflexões sobre o campo feminista. Dossiê o gênero da política: feminismos, Estado e eleições. **Cadernos Pagu** (43), janeiro-junho de 2014:13-56.
- AVRITZER, L. **Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, maio 2012. (Texto para discussão, 1739), 2012.
- BOHN, S. Feminismo estatal sob a Presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.4, p.81-106, jul.-dez. 2010.
- BONINO, M. e BRUERA, S. **Las mujeres en los presupuestos participativos. Reflexiones en torno a las experiencias de Montevideo,** Porto Alegre y Recife. REPEM, Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y Caribe. Montevideo, 2005.
- COLEMAN, J.L. e FERREJOHN, J. Democracy and Social Choice. **Ethics** 97 (1):6-25., 2006.
- CASTIGLIONE, D. A new agenda for democratic representation? **Politics and gender**, vol. 8, no. 4, 2012, 518-523, 1986.
- DAGNINO, E; OLVERA E PANFICHI: **A disputa pela construção democrática na América Latina.** Ed. Da UNICAMP. Campinas, 2006.

- DELLA PORTA, D.; DIANI, M. **Social Movements: an introduction**. Oxford (UK); Malden (MA): Blackwell, 2006.
- GURZA LAVALLE, A. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. **Textos para discussão Cepal**, v.28, p.7-40, 2011.
- ; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios de legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.21, n.60, 2006.
- ; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, E.;
- GURZA LAVALLE, A. (Org.) **La innovación democrática en America Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México**: Centro de Investigaciones y Estudios superiores en Antropología social, Universidad Veracruzana.
- ; ISUNZA VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, v.84, p.95-139, 2011.
- HTUN, M. Puzzles of Women's rights in Brazil. **Social research**, v.69, n.3, p.733-751, 2002.
- KITSCHOLT, H. Linkage between citizens and politicians in democratic polities. **Comparative politics studies**, v.34, n.3., 2000.
- LOVENDUSKI, J. **State feminism and political representation**. New York. Cambridge University Press, 2005.
- LÜCHMANN, L. H. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação e sociedade**, Campinas (SP), v.33, n.119, 2012.
- ; ALMEIDA, C. A representação política das mulheres nos Conselhos de Gestores de Políticas Públicas. **Katálysis**, v.13, n.1, 2010.
- MORONI, J. A. **Controle social e conselhos de direitos no brasil**. Disponível em: www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/control.htm. Acesso em 2010.
- PERUZZOTTI, H.; SELEE, A. Participatory innovation and representative democracy in Latin America. In: SELEE, A.; PERUZZOTTI, H. (Ed.) **Participatory innovation and representation in Latin America**. Washington (DC): Woodrow Wilson Center Press.

- PETINELLI, V. As Conferências Públicas Nacionais e a formação da agenda de políticas públicas do Governo Federal (2003-2010). **Opinião pública**, Campinas (SP), v.17, n.1, p.228-250, 2011.
- PITKIN, H. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1972.
- PIZZORNO, A. Il vello de ladiversità. Studisurazionalità e riconoscimento. Discutono Barbara Carnevalli e Franco Rositi. **RIDE**, a XXII, n. 57, Maggio/agosto. p. 463-469, 2009.
- PLOTKE D. Representation is democracy. **Constellations**, p. 19-34, 1997.
- POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. Participação como representação: o impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.54, n.3, p.259-305, 2011.
- RANGEL, P. (2012). **Movimentos feministas e direitos políticos das mulheres**. Tese (Doutorado) Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília.
- RIBEIRO, E.; BORBA, J. Orçamento Participativo e cultura política: explorando as relações entre inovações institucionais, valores e atitudes políticas. **Revista Política & Sociedade**, v.11, n.21, 2012.
- RODRIGUES, A. **Advocacy: uma ação política de novo tipo**. Disponível em: www.cfemea.org.br. Acesso em: 2010.
- SAWARD, M.. The Representative claim. **Contemporary political theory**, 5(3) pp. 297-318, 2006.
- SCHUMPETER, J.A. **Capitalismo, Socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.
- SQUIRES, J. The Constitutive Representation of Gender: Extra-Parliamentary Re-Presentations of Gender Relations. **Representation**, v. 44., pp. 187 - 204, 2008.
- TARROW, S. Contentious Politics in A Composite Polity. In: IMIG, D. & TARROW, S. (eds.) **Contentious europeans: protest and politics in an emerging polity**. New York: Rowman and Littlefield, 233-252, 2008.
- TEIXEIRA, S. A.. **Matrizes e matizes das estratégias de inserção dos direitos sexuais e direitos reprodutivos engendrados por feministas acadêmicas**. Tese (Doutorado). Universidade Federal da Bahia, 2010.
- UNIFEM. **O progresso das mulheres no Brasil**. 2003-2010. Rio de Janeiro: Cepia; ONU, 2010.

- URBINATI, N.; WARREN, M. The concept of representation in contemporary democratic theory. **Annual review of political science**, v.11, p.387-412, 2008.
- WAMPLER, B. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. (Orgs). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p.61-86, 2003.
- YOUNG, I. M. Representação Política, identidade e minorias. **Lua Nova**. São Paulo. 67-139, 2005.

Recebido em 19 de junho de 2014

Aprovado em 26 de agosto de 2014