

Movimentos, redes, feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras

LÚCIA AVELAR

APRESENTAÇÃO

Ao introduzirmos o debate sobre o atual estágio da representação política das mulheres na democracia brasileira, apresentaremos num breve relato o quadro teórico de referência sobre associativismo e representação, ou sobre as vias de conexão entre sociedade e Estado no Brasil contemporâneo, diversas daquelas com autorização eleitoral (Pitkin, 1967). Em seguida, discutiremos a representação das mulheres nas novas instâncias participativas abertas nos anos que se seguiram ao fim da ditadura militar no país e que incrementaram a qualidade e a igualdade da representação de segmentos eleitoralmente sub-representados.

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, melhoraram a qualidade e a igualdade na representação da sociedade civil e das mulheres,

“facilitando a deliberação pública e criando oportunidades para os cidadãos e grupos participarem diretamente na governança” (Fung, 2003). Associativismo e pluralização da representação tornaram-se temas centrais de pesquisa diante das inovações institucionais ocorridas no passado recente no Brasil (Avritzer, 2002; 2011; Gurza Lavalle; Houtzager; Castello, 2006).

A hipótese era a de que os múltiplos mecanismos que operavam entre os grupos organizados e as estruturas do Estado estariam viabilizando o atendimento das demandas dos grupos eleitoralmente sub-representados. Por meio do associativismo e da participação em instâncias ofertadas pelo Estado, como por exemplo o Orçamento Participativo, os Conselhos e as conferências temáticas, em conexão com os movimentos, redes temáticas, ONGs, comissões e secretarias, estariam influenciando o conteúdo da agenda pública, legitimando temas não privilegiados pelos restritos canais advindos do voto (Mansbridge, 2003). Em suma, os interesses articulados nas organizações civis e sedimentados nas redes aglutinadoras desses interesses passaram a ser transmitidos aos governos em paralelo aos canais tradicionais de representação (Fung, 2003).

Alguns estudos levados a termo em países de tradição democrática já analisavam a influência crescente dos movimentos sobre a agenda pública, um fenômeno nomeado como ‘diferenciação democrática’, expressão cunhada para abarcar o mosaico de organizações coletivas com agendas próprias na tentativa de influenciar os governos (Pharr; Putnam, 2000; Wampler, 2011). Em artigo influente de 1997, David Plotke já instigava o debate afirmando que a representação deveria ser pensada além das urnas e abrangia um amplo arco de práticas democráticas. Urbinati e Warren (2008) afirmavam que o interesse crescente pelo tema da representação devia-se ao fato de que outras vias informais de representar eram evidentes. Eram representantes autoautorizados, verdadeiras coletividades representativas que procuravam influenciar os governos, os discursos públicos e a cultura, enfatizando os limites da representação pela via eleitoral (Kitschelt, 2000).

A experiência associativa brasileira na ditadura (1964-1985) e na redemocratização do país chamava a atenção dos observadores estrangeiros. Apesar da emergência de públicos participativos em países vizinhos, o caso brasileiro, especialmente com o Orçamento Participativo de Porto Alegre, transformou-se em vitrine de como a gestão pública pode ser democratizada com a participação de segmentos historicamente excluídos (Abers, 2001). A implantação dos Conselhos Gestores – de saúde, de economia, da criança e do adolescente, da educação, da cultura etc. –, prevista na Constituição de 1988, foi também um vetor do estímulo à participação e à gestão compartilhada.

Organizados autonomamente durante a ditadura, os movimentos de mulheres, ONGs e redes de *advocacy* tiveram importante atuação no período da Reforma Constitucional e, depois, se prolongaram nos novos espaços abertos pelos governos democráticos.

Nas palavras de Rangel (2012),

As mulheres tiveram sucesso em transitar por distintos espaços e influenciar decisões nos três poderes... por meio do novo patamar institucional de intermediação entre Estado e sociedade e de representação nas formas de participação... tornando mais claras as relações entre representação substantiva e descritiva das mulheres e o impacto dos movimentos feministas sobre as políticas.

ALGUNS RESULTADOS

Para se ter ideia do sucesso da representação das organizações de mulheres, o Cfemea, ONG feminista e braço legislativo da Articulação das Mulheres Brasileiras, uma das mais importantes do país, analisou as leis federais aprovadas desde 1888, quando ocorreu legalmente o fim da escravidão, e constatou que, no que tange aos direitos das mulheres, das 249 leis aprovadas, duzentas o foram após a Constituinte de 1988, um marco na mobilização das mulheres na política brasileira (Ogando, 2011, com base nos dados do Cfemea). Um marco, porque os movimentos de mulheres conseguiram que 80% de suas reivindicações fossem incorporadas ao texto constitucional. A partir de 1990, as organizações feministas junto à Câmara Federal, assim como nas agências estatais, têm logrado avanços na legislação no campo dos direitos das mulheres, com exceção para a legalização do aborto, tema transversal às muitas instituições representadas na Câmara, com fortes opositores (Rangel, 2012). Mas, entre outros aspectos, a legislação avançou na criminalização da violência doméstica e do assédio sexual; 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) e na assistência jurídica para as mulheres em situação de prisão (2008). Em abril de 2013, foi aprovada a PEC (Projeto de Emenda Constitucional) que legisla sobre os direitos das

trabalhadoras domésticas, mais uma vitória após anos de mobilização da categoria profissional.

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 trabalham junto aos deputados, em parceria com a bancada feminina no Congresso. Os trabalhos de mobilização, articulação e representação dessa ONG giram 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 (Seppir), 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. (Gurza Lavalle; 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 Camponesas (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,

ênfatisando 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 Demografia.¹

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, Luiza acompanhou a autonomização do movimento de mulheres negras até chegar a ministra. 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 co-

1 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.

num 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 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 (Gurza Lavalle, 2011).

ESPAÇOS PÚBLICOS PROMOVIDOS PELAS AGÊNCIAS ESTATAIS E A REPRESENTAÇÃO DAS MULHERES

As 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.

A seguir, uma breve análise de tais experiências.

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; Pogrebinski; 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 em 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.

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.

Mas 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.

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 internamente 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. Mas é inquestionável a singularidade do caso das mulheres brasileiras que saíram dos movimentos e construíram novos espaços participativos-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.

Lúcia Avelar · Doutora em Ciência Política com pós-doutorado em Yale University/EUA. Foi bolsista Fernand Braudel no European University Institute (Itália). Pesquisadora Associada do Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVAREZ, S. Feminismos e antirracismos: entraves e intersecções. Entrevista com Luiza Bairros. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v.20, n.3, set.-dez. 2012.
- AVRITZER, L. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2012. (Texto para discussão, 1739).
- _____. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo, n.50, p.25-46, 2002.
- _____. (Org.) *A dinâmica da participação em São Paulo*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: Ipea; São Paulo: Cortez, 2011.
- BONINO, M.; BRUERA, S. Las mujeres en los presupuestos participativos: reflexiones en torno a las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Recife. Montevideo: Repem, 2005.
- BOHN, Simone. 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.
- COHEN, J.; ROGERS, J. *Association and democracy*. London: Verso, 1995.
- DELLA PORTA, D.; DIANI, M. *Social Movements: an Introduction*. Oxford (UK); Malden (MA): Blackwell, 1999.
- FUNG, A. Associations and Democracy: between Theories, Hopes and Realities. *Annual Review of Sociology*, v.29, p.515-539, 2003.
- 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, fev. 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 América 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, 2010.
- _____.; 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, Fall 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. Associações, participação e representação: combinações e tensões. *Lua Nova*, São Paulo, v.84, p.353-364, 2011.
- _____. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. *Educação e Sociedade*, Campinas (SP), v.33, n.119, abr.-jun. 2012.
- _____.; ALMEIDA, C. A representação política das mulheres nos Conselhos de Gestores de Políticas Públicas. *Katálysis*, v.13, n.1, jun. 2010.
- MANSBRIDGE, J. Rethinking representation. *American Political Science Review*, n.97, p.515-528, 2003.
- MORONI, J. A. *Controle social e Conselhos de Direitos no Brasil*. 2005. Disponível em: www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/2/control.htm.
- OGANDO, A. C. *Women's issues in deputies chamber*. 2011. Disponível em: www.psa.ac.uk/journals/pdf/5/2011/1273.
- 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, 2009.
- 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.
- PHARR, S. J.; PUTNAM, R. D. (Ed.) *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton: Princeton University Press, 2000.
- PITKIN, H. F. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.
- 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. Demandas feministas e políticas de gênero. In: CONGRESSO ALACIP, Buenos Aires, jul. 2010. (Mimeogr.).
- _____. *Movimentos feministas e direitos políticos das mulheres*. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília. Brasília, 2012.
- REIS, F. W. *Mercado e utopia*. São Paulo: Edusp, 2000.
- 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.
- RIBEIRO, U. As mulheres no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2002. *Anais...* NPMS. ISNN 1982-4602.
- _____. Saúde é assunto para as mulheres: um estudo sobre a dinâmica participativa de Conselhos Municipais de Saúde do Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.) *A dinâ-*

- mica da participação local no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: Ipea; São Paulo: Cortez, 2011.
- RODRIGUES, A. Advocacy: uma ação política de novo tipo. 2010. Disponível em: www.cfemea.org.br.
- TEIXEIRA, S. A. *Matrizes e matizes das estratégias de inserção dos direitos sexuais e direitos reprodutivos engendrados por feministas acadêmicas*. Disponível em: [www.repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/6304/1/Tese Final.pdf](http://www.repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/6304/1/Tese%20Final.pdf).
- UNIFEM. O progresso das mulheres no Brasil. 2003-2010. Rio de Janeiro: Cepia; ONU Mulheres, out. 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. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades-política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, L. (Org.) *A dinâmica da participação local no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Brasília: Ipea; São Paulo: Cortez, 2011.