

006

ESTADO E DEMOCRACIA - REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III ENEPCP ANAIS

INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E CAPACIDADE INCLUSIVA: UM MAPEAMENTO DA PRESENÇA DE MULHERES NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIROS

Carla B. Rosário dos Santos (UFMG)
Eduardo Moreira da Silva (UFMG)
Clarisse Goulart Paradis (UNILAB)

INTRODUÇÃO

A sub-representação política feminina é um tema condizente com a realidade política brasileira abarcada por instituições e contratos sociais/sexuais advindos da consolidação do Estado moderno, marcado pelo colonialismo e patriarcado estruturais. A concepção de que o patriarcado é condicionante do Estado e da política, em geral, reconhece que as formas de se estabelecer relações de poder são marcadas pelo histórico sistema de dominação dos homens sobre as mulheres. Esse se reflete, ainda, na divisão sexual do trabalho, que excluiu, histórica e sistematicamente, as mulheres dos espaços públicos. O Estado brasileiro, portanto, se assentou na estrutura patriarcal distanciando as mulheres dos espaços políticos. Situação análoga pode ser vista interseccionando raça, etnias, orientação sexual, identidade de gênero, dentre outras minorias políticas. Esta configuração de que a política tradicional marginaliza minorias políticas, reverberou em relações assimétricas pautadas no gênero dentro dos processos destes espaços (PATEMAN, 1993).

Pode-se dizer que esse processo histórico contribuiu para a participação não efetiva da mulher na política, nas diferentes esferas de poder e no processo de tomada de decisões, tampouco, em sua representatividade quantitativa nos espaços legislativos, executivos e judiciários, espaços clássicos de tomada de decisão. No âmbito da Câmara de deputados, as mulheres brasileiras constituem 9%, embora representem a maioria do eleitorado brasileiro 51,3% (IBGE, 2017). 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 (PARADIS, 2013; MATOS e PARADIS, 2014). O cenário político atual, sobretudo, suscita, para além do debate aqui realizado, questionamentos acerca da própria remanescente dos espaços participativos. Esses 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.

Atualmente, o Brasil ainda apresenta um robusto número de conselhos das mais diversas áreas de políticas públicas, sobretudo de políticas para as mulheres, que visam à inclusão de novos atores e atrizes nos processos políticos¹. É nesse sentido que interessa a análise do quanto os conselhos estão sendo porosos à inserção das mulheres na dinâmica da política institucional nos três níveis de governo. Quantas mulheres ocupam esses espaços, em quais temáticas e em quais níveis? No entanto, dada à matriz patriarcal em que o Estado brasileiro se insere desde sua conformação - sendo esta refletida na sub-representação de mulheres nos espaços políticos - o objetivo desse trabalho é mapear o quanto os conselhos de políticas públicas conseguem ampliar a inclusão das mulheres em seus processos participativos e no processo de tomada de decisão, propriamente dito, visto que uma de suas diretrizes é a partilha da gestão entre Estado e sociedade. Quais são as áreas mais porosas à participação de mulheres? O nível federativo é um impedimento para a inclusão dessas mulheres nos conselhos? Não se tem a pretensão de analisar e identificar profundamente as relações intergênero presentes nos espaços dos Conselhos e, sim, quantificar a presença das mulheres. Será, portanto, um esforço inicial de saber em quais atividades as mulheres estão presentes nestas inovações - na figura dos Conselhos - e quais áreas são mais porosas. Espera-se contribuir, assim, com o debate de que a presença e incorporação de novos e múltiplos sujeitos têm relação direta com a presença e abordagem de novos e múltiplos temas para agenda política dos Conselhos e da política participativa em geral (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA, 2014; CUNHA, 2009).

MÉTODOS

Os estudos sobre as inovações democráticas com o recorte de gênero têm se empenhado na avaliação da capacidade de inclusão de mulheres em diferentes espaços participativos. Optou-se por acompanhar a tendência multimetodológica que abarca tanto discussões teóricas, quanto a criação de um banco de dados, que pudesse fomentar as evidências de que os espaços tradicionais da política brasileira não são inclusivos, ao passo que os espaços participativos trazem, por definição, a necessidade de inclusão. Ou seja, o esforço foi de se realizar uma relação permanente entre os dados empíricos e a perspectiva teórica (COELHO, 2010; LÜCHMANN; BORBA, 2007; LVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016).

O presente trabalho busca portanto, mobilizar duas grandes áreas da Ciência Política: (1) Teoria feminista; e (2) Participação Social. A utilização de ambas as literaturas tem a finalidade de amarrar as discussões acerca do processo de conformação do Estado brasileiro, a partir de uma estruturação patriarcal e a do lugar das mulheres na democracia participativa. Mapeando junto aos conselhos a realidade da presença das mulheres nesses espaços, será possível analisar, sobretudo, se os conselhos estão conseguindo reverter o quadro de baixa representação desses sujeitos nos tradicionais espaços de tomada de decisão e gestão das políticas (Executivo e Legislativo brasileiro). Foram analisados 55 conselhos, sendo 20 do município de Belo Horizonte, 18 do estado de Minas Gerais e 17 conselhos nacionais. Recolheu-se dos sites dos próprios conselhos a lista dos conselheiros eleitos e em gestão no ano corrente de 2017, separados pelo tipo de representação (governo ou sociedade civil) e situação de representação (titularidade ou suplência).

RESULTADOS

Os resultados acerca da busca pelo conhecimento da realidade da representação de mulheres nos conselhos apontam para a (1) influência da área de política pública, sendo as áreas ligadas às questões sociais mais propensas à presença majoritária de mulheres e, este fato, pode ser explicado pela direta relação do trabalho do cuidado ser direcionado às mulheres; (2) 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; e (3) representação enquanto titularidade ou suplência, se maior ou menor, na presença de mulheres nesses espaços. Aponta igualmente, para a necessidade de aprofundamento de estudos qualitativos, que possam entender como tem sido, de fato, a participação para além da representação descritiva². O trabalho corrobora o fato de que seja extremamente necessário o alcance da presença das mulheres nesses espaços enquanto a primeira objeção a ser transposta. Agenda futura, a ser desenvolvida, é proceder com a investigação da qualidade da presença das mulheres nas dinâmicas dos conselhos e influência no resultado final dos processos decisórios (ABERS, SILVA e TATAGIBA, 2018; PETINELLI, 2018; VAZ, 2018).

¹ É necessário ressaltar que o decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 colocou um novo cenário para as Instituições Participativas brasileiras. Isto porque foram extintos todos os órgãos colegiados (aproximadamente 32) criados por meio de decretos e/ou atos normativos da presidência da república. Os conselhos criados por lei ordinária, isto é, aqueles que regulamentam artigos constitucionais e/ou que foram criados por projeto de lei permanecerão existindo. Dentre os conselhos que permanecerão em funcionamento está relacionado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

² A discussão sobre as reformulações da representação política na contemporaneidade é bastante ampla (Almeida, 2015; Avritzer, 2007; Lvalle, Houtzager e Castelo, 2006, 2006^a; Rosanvallon, 2009). Mas a representação descritiva foi abordada no clássico livro de Hanna Pitkin (1967) sobre o tema. Recentemente, o livro de Anne Phillips *The politics of Presence* tornou-se referência central nas pesquisas sobre a representação de mulheres na política. Destaca-se, ainda, a contribuição de Iris Young (2001) sobre a representação de perspectivas e, ainda, Nancy Fraser (1999). A última, ensinou uma frutífera discussão, a partir de polêmica com Jürgen Habermas (2006), que faz revisões no two-track model para incluir a desigualdade de gênero como algo relevante a ser discutido na reflexão sobre a esfera pública. Discussões mais recentes sobre o tema podem ser encontrados nos estudos de Lisa Dish (2016) e Débora Almeida (2018) sobre a virada construtivista da representação política. Trata-se de um conjunto de estudos baseados na obra de Michael Saward (2009, 2011) *The representative Claim*.

DISCUSSÃO

FEMINISMO COMO LENTE DE ANÁLISE DA CONFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

O debate feminista sobre o Estado tem um engajamento teórico-crítico a partir da concepção do gênero³. Os valores e as fundamentações teóricas do sistema social e político que constituem o Estado, desde sua concepção moderna que vem a emergir com os Contratualistas (HOBBS, 1651; LOCKE, 1689; e ROUSSEAU, 1762), tem seus traços atravessados pelo patriarcado. O termo “patriarcado” é uma “forma de poder político” de dominação dos homens sobre as mulheres, mas ignorado pelos teóricos no século XX (PATEMAN, 1993). Estes discutiam a “legitimidade e os fundamentos de formas de poder político”, em teorias que ignoram o modelo patriarcal de sociedade.

A obra “O contrato sexual” de Carole Pateman faz a análise do processo de sujeição feminina e da dominação masculina. Vem, ainda, descrever o lado suprimido da história para que, na sociedade contemporânea, possam-se analisar todos os reflexos do sentido de liberdade civil masculina emergido, que aturdem as mulheres. Ademais, este contrato que é a base do Estado moderno, encontra-se, ainda, vigente replicando seus traços no que hoje temos como sistema político e de governo. Deve-se este fato ao patriarcalismo culturalmente enraizado (PATEMAN, 1993). Para Walby, o patriarcado é “o sistema de estruturas sociais e práticas no qual os homens dominam, oprimem e exploram as mulheres” (WALBY, 1990, p.20).

Carole Pateman (1993) nos diz que a diferença sexual e a construção da diferença política são essenciais para a sociedade civil e para a compreensão do patriarcado e da sua influência na emergência do Estado moderno. Assim, quando reproduzimos a história do contrato sexual, mostramos que a diferença sexual - que o patriarcado coloca enquanto uma diferença de ordem da natureza - vai construir e reproduzir papéis direcionados ao ser “homem” e o ser “mulher”. Matos e Paradis (2014) afirma ser a divisão público/privado acintosa dentro da teoria política. Principalmente, porque as teorias de Estado e de democracia liberal representativa,⁴ que se consolidaram ao longo do século XX, e os princípios do contratualismo moderno supracitado – liberdade civil a cidadãos homens, provedores, ligados ao espaço público. Afirma-se, ainda, quem poderia e quem não poderia ser politicamente incluído no Estado. Neste sentido, aqueles princípios insistiam em apresentar-se como neutros em relação ao gênero, mesmo com a subordinação das mulheres sendo aparato organizacional da ordem política liberal. O que fez persistir, até os dias de hoje, a distinção das esferas pública e privada, sendo as mulheres tratadas como cuidadoras e associadas à esfera privada. Esta divisão, também, acomete os âmbitos da razão/emoção, racionalidade/sensibilidade e natureza/cultura, bem como emergiu-se, no cânone hegemônico da ciência política, tais teorias do Estado. É no debate feminista reflexivo acerca das desigualdades inseridas na lógica binária que hierarquiza homens e mulheres, que algumas teóricas feministas passaram a caracterizar o Estado como patriarcal.

Para as autoras Paradis (2013) e Matos e Paradis (2014) o Estado moderno ainda se encontra em vigência, no Brasil e na América Latina, e carrega marcas patriarcais, que distanciam as mulheres dos postos da política tradicional. Assim, na democracia latino-americana, particularmente para as mulheres, produz-se um distanciamento, que tem custado caro na busca da autonomia econômica destas sujeitas. Neste sentido, as teóricas feministas têm feito o esforço de questionar o Estado patriarcal, que alija do poder as mulheres e os diversos grupos politicamente minoritários, no sentido de se pensar a democracia de maneira mais inclusiva (LAGARDE, 1992; PATEMAN, 2000; PARADIS, 2013; MATOS e PARADIS, 2014; MAYKA, 2019).

Conceber o patriarcado como condicionante do Estado e da política, em geral, é reconhecer que as formas de se estabelecer relações de poder são marcadas pelo histórico sistema de dominação dos homens sobre as mulheres. De fato, o Estado brasileiro se assentou na estrutura patriarcal distanciando as mulheres dos espaços políticos, o que reverberou em relações assimétricas pautada no gênero dentro dos processos destes espaços. Pode-se dizer que esse processo histórico contribuiu para a participação não efetiva da mulher na política. Isto se reflete nas diferentes esferas de poder e no processo de tomada de decisões. Veja-se, representatividade quantitativa das mulheres nos espaços legislativos, executivos e judiciários, como exemplos da sub-representação de mulheres na formulação de políticas públicas. O Estado patriarcal é a existente inclinação e incorporação das relações desiguais de gênero dentro de sua estrutura⁵. Estas relações desiguais se apresentam como neutras nas instituições do Executivo, Legislativo, Judiciário e, ainda, na *mídia* e demais órgãos de controle público.

³ Considera-se aqui a definição de Scott (1988) para gênero: “constitutivo das relações sociais e baseado em diferenças percebidas entre os sexos” e um campo primário onde o poder pode se articular. Estrutura e dá significado às relações sociais. Cecília MacDowell Santos (2007) nos lembra de que “gênero” é um termo que adentrou o feminismo no Brasil no final dos anos 1980. Antes disso só se falava em “estudos das mulheres” e “estudos feministas”.

⁴ Entende-se por democracia liberal representativa, as democracias clássicas modernas que consideram o voto como central para efetivação da cidadania, suprimindo outras formas de participação. Alguns autores são referências, como Robert Dahl (1997) e Schumpeter (1984).

⁵ O fato é que os nossos papéis sociais, culturais, econômicos e políticos são influenciados pelo contexto que estão inseridos e estes dão ênfase a divisão sexual do trabalho que, para Danielle Kergoat (2003) é a forma de divisão do trabalho social que decorre das relações sociais de sexo. Essa divisão destina homens à esfera produtiva, ao passo que destina às mulheres a esfera reprodutiva, ou seja, direciona para os homens as funções que tem um forte valor social agregado em um sistema hierarquizador.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CAPACIDADE INCLUSIVA

Toda esta reflexão remetente às desigualdades de gênero intrínsecas à sociedade, passa pelo conceito de democracia e por alternativas necessárias a atender ao ideal de Estado Democrático de Direito. Ideal que vem dialogar com a ideia de Jürgen Habermas (2003) de que um indivíduo só é livre e autônomo, quando ele está de acordo com todas as regras que afetam a sua sociabilidade. Assim o feminismo, no que vem se chamando de despatriarcalização do Estado, vem se movimentando com vistas a interpelar o Estado, com as ressignificações dos termos de *cidadania* não mais universal, porém, legitimadora das especificidades, como coloca Boaventura de Sousa Santos (2006):

Temos o direito de ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito de ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades (SANTOS, 2006, p.462).

De tal modo, os desafios feministas e das mulheres perpassam a necessidade de interpelação das mulheres nos espaços político-institucionais, através da presença e da representação, a fim de ocuparem os processos de decisões sobre a gestão pública. Assim, podem, inclusive, decidir sobre si ao elaborarem política para si. Este espaço, na figura do Estado, historicamente, suprimiu a presença feminina. Perpassam, igualmente, a luta pela ressignificação da cidadania, pois, como Pateman (1993) coloca, a cidadania é uma categoria patriarcal. O sujeito considerado cidadão é o que pode ser concebido a partir da imagem de um homem. É nesse sentido que esses temas vêm sendo atravessados, inevitavelmente, pela aposta nos espaços participativos institucionalizados. As inovações democráticas e instâncias participativas qualificam o projeto de democracia participativa e vêm, ao longo do século XXI, se tornando extremamente necessárias para a consolidação e inclusão democráticas.

Cabe-se, então, avaliar a construção destes espaços revisitando a história dos modelos de democracia e suas concepções. Os sinais apresentados acima acerca da movimentação feminista, dos MIM's e da diversidade de organizações de mulheres, nos dão indícios de que o feminismo do século XXI vem apostando, sobretudo, nas potenciais capilaridades dos processos participativos enquanto possíveis espaços inclusivos (PINTO, 2001).

A história do feminismo conflui na luta pelos direitos das mulheres, pela igualdade de gênero e pela luta de combate à violência contra a mulher. De fato, a ampliação da participação das mulheres e suas pautas acompanharam, também, o processo de expansão da participação no Brasil. No presente tópico, será possível analisar como a interlocução entre o governo e a sociedade civil, através dos mecanismos anteriormente citados, catalisou a expansão da agenda feminista. O processo de institucionalização da deliberação, que se desdobrou em experiências participativas institucionalizadas no Brasil, contou com a trajetória fortalecida do feminismo e dos movimentos de mulheres. A teórica feminista Sônia Alvarez (1991) afirma que, neste contexto de transição democrática, se fizeram extremamente importantes a participação dos movimentos de mulheres. Para a autora, ocorreu o que ela chama de “oportunidade política” para as relações entre estado e sociedade Estado-sociedade, a partir da participação das feministas nos conselhos de direitos da mulher. Contudo, o Estado serviu de instrumento de transformação, ao passo que pode servir como controlador social na vida das mulheres (ALVAREZ, 1991).

Para Lúcia Avelar (2013), na política brasileira, a Constituição de 1988 foi o marco das mobilizações das mulheres. Por meio de movimentações de organizações feministas, o movimento de mulheres conseguiu que fossem incorporadas 80% de suas reivindicações no texto constitucional. O que conhecemos como “*lobby do batom*” coordenado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Criado em 1985, o CNDM e o Conselho Estadual da Condição Feminina do Estado de São Paulo foram às primeiras instâncias que se descentralizaram nos três níveis de governo e responderam à reivindicação que vinha sendo feita pelo movimento feminista daquela época: inclusão política das mulheres, protagonismo político e denúncia das desigualdades e violências diariamente vividas (SANTOS, 2007).

O papel das *femocratas*, também se fez importante, na articulação com o Estado ao serem figuras que intensificam e acentuam a representação das mulheres nas agendas estatais. Pautando a burocracia do Estado, influenciam o processo das políticas públicas direcionadas aos interesses das mulheres. Ressalta-se a movimentação das *femocratas* para uma maior presença nos órgãos de controle municipais e estaduais, pois, a ampliação dos organismos – mecanismos do poder Executivo – também foram potencializadas. A exemplo disso temos as Secretarias e Coordenadorias de Mulheres e os Núcleos de Políticas para as Mulheres, além das ONGs feministas (AVELAR, 2013; AVELAR e RANGEL, 2017).

Neste seguimento, também houve uma significativa expansão dessa agenda que diz dos direitos da mulher nos governos Lula e Dilma (2003-2014). A Secretaria de Política para as Mulheres (SPM) foi criada logo em 2003 no governo Lula, assim como a Secretaria de Política de Promoção à Igualdade Racial (Seppir), ambas secretarias criadas com *status* de Ministério. A articulação da SPM com a Seppir se dá, sobretudo, para consulta, formulação, implementação, monitoramento de políticas para as mulheres negras, uma confluência *interseccional* importante para que se abarque uma pluralidade maior de mulheres na gestão pública (GOHN, 2010 *apud* AVELAR, 2013, p. 75).

Tendo suas edições realizadas nos governos Lula e Dilma, as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM) chegou a sua 4ª edição, no ano de 2016, com a temática “Mais direitos, participação e poder para as mulheres” exigindo a manutenção das conquistas de gênero. Tendo um enorme potencial mobilizatório com oportunidade de exercício de poder político, as CNPMs propuseram um Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres. Pensado de modo a atingir todas as instâncias da política que perpassam “ações governamentais voltadas para a proteção dos direitos e o empoderamento das mulheres, o enfrentamento à violência doméstica e sexual, e a superação das desigualdades de gênero em nosso país” (SCHUMACHER, 2018).

Quanto às instâncias que se capilarizaram subnacionalmente, até o ano de 2009, o Observatório de Gênero havia mapeado 345 conselhos municipais e 25 conselhos estaduais dos Direitos da Mulher, em todo o país, com grande importância enquanto instrumento de reivindicação dos movimentos de mulheres⁶. De acordo com o Observatório, a região sudeste é a que maior apresenta número de conselhos, sendo 115 no total. O estado de Minas Gerais ainda é o que conta com a maior parte: 52 Conselhos Municipais.

O fato é que as inovações democráticas também perpassaram as demandas feministas emergentes da “quarta” onda⁷. Todas estas instituições políticas se tornaram mutuamente constitutivas entre atores e atrizes do Estado e os cidadãos e cidadãs da sociedade civil, sobretudo, com o adentramento dos movimentos de mulheres. O feminismo de Estado é chave para se entender a representação das mulheres, para além dos espaços tradicionais da política e a interpelação do movimento de mulheres nestes organismos/instituições, como coloca Avelar (2013; AVELAR e RANGEL, 2017). Para a autora, o feminismo de Estado é caracterizado como “as atividades de feministas e *femocratas* nos governos e administrações.” (AVELAR, 2013, p. 76). É nessa construção do feminismo estatal, que se pode conceber a confluência dos movimentos feministas e do feminismo acadêmico rumo a ocupação dos cargos estatais. O fato é que “a progressiva representação das mulheres em cargos de confiança na administração do Estado foi um projeto das *femocratas*” (LOVENDUSKI, 2005 *apud* AVELAR, 2013, p.77) e é densamente difundido entre instituições participativas no Brasil.

Pretendeu-se, portanto, desenvolver neste tópico aportes teóricos para que possamos pensar acerca das consequências, que as instâncias participativas puderam trazer para as relações entre a condição feminina e o espaço público-político. A ocupação do sistema político, pelas mulheres que vem emergindo com a “quarta” onda dos feminismos, se alia à um processo que se tem se expandido por toda a América Latina. Segue-se um esforço de despatriarcalização do Estado, que inclui não somente a inserção da ótica e das vozes femininas, mas, também, que essas vozes sejam ouvidas. Uma diligência de desconstrução da estrutura que domina as mulheres no espaço privado, ao passo que as exclui sistematicamente do espaço público (MATOS e PARADIS, 2014).

A REPRESENTAÇÃO QUANTITATIVA DAS MULHERES NOS CONSELHOS.

Historicamente, as mulheres compõem um dos grupos marginalizados na construção da política e seus espaços, sobretudo, os institucionais convencionais. O debate acerca das mulheres enquanto sujeitos não-políticos se assenta na estrutura social, que tornou dicotômico os papéis de gênero e as distanciou dos espaços políticos, estes, direcionadas para os homens. Todavia, determinadas posições e decisões que dizem respeito aos grupos marginalizados, têm sistematicamente sido objeto de políticas, realizada por sujeitos não pertencentes aos grupos dissidentes. Resultado disto é uma política majoritariamente masculina, branca, heterossexual, que sub-representa grupos politicamente excluídos.

Nesse sentido, os debates acerca da sub-representação, para além de pautarem a presença destes sujeitos, historicamente marginalizados nas dinâmicas políticas – representação descritiva (quem representa) -, passaram a igualmente pautar a representação substantiva (o que e como representa) (LÜCHMANN, ALMEIDA E GIMENES, 2016). No entanto, como percorrido até aqui, interessa para este trabalho contribuir com o mapeamento da presença das mulheres nos conselhos de políticas públicas e, ademais, poder contribuir com as discussões sobre o “onde” as mulheres têm encontrado mais porosidade para inserção. Concebe-se que a presença dos gêneros como um critério para que se avalie a capacidade de inclusão democrática. A trajetória descrita acima pretende lançar luz sobre os conselhos de políticas públicas, para se entender os paradigmas discursivos e a polifonia, potencialmente, trazida por vozes historicamente excluídas dos espaços políticos tradicionais.

⁶ Disponível em: < <http://www.observatoriodegenero.gov.br/>> Acesso em: 05 de junho de 2019.

⁷ Trata-se de uma referência à quarta onda de direitos sugerida por Matos (2017) ao analisar as gerações de atrizes que lutaram por avanços nos direitos das mulheres e das pautas feministas.

ASSIM, TAIS ESTRUTURAS PODERIAM AMPLIAR A PLURALIDADE DIALÓGICA DEMOCRÁTICA.

Faz-se importante considerar a articulação existente entre o caráter institucional e *sociocultural* para análise das dinâmicas dos conselhos. O caráter institucional, como os(as) autores(as) Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016) apontam, influência na maior facilidade ou dificuldade de se obter uma maior presença de mulheres nos espaços dos conselhos. Isto é, a paridade tanto de gênero, quanto de representação entre a sociedade civil e o governo – regras que são relativas à composição – também auxilia na avaliação da capacidade inclusiva. Portanto, o método que determina a escolha de conselheiros e o nível de poder governamental são algumas variáveis institucionais que exercem essa influência. Já o caráter sociocultural auxilia na avaliação que busca compreender onde, dentre os conselhos mapeados, as mulheres se encontram mais presentes.

MUNICIPAIS: BELO HORIZONTE

Comumente, dentre a literatura que propõe a análise da representatividade feminina nos espaços políticos, em geral, e nas instituições participativas e/ou conselhos de políticas públicas, em específico, costuma-se ressaltar o nível da esfera de atuação, enquanto geradora de um custo menor de participação das mulheres. Como supracitado por Ribeiro (2007) a participação gera custos como o tempo disponível, o recurso para deslocamento e conhecimento sobre o processo. Considerando, sobretudo, que hoje as mulheres cumprem jornadas de trabalho cumulativas, referentes ao trabalho do cuidado e ao trabalho formal público, o nível local parece importante espaço de análise participativa, no que toca ao custo da participação feminina na esfera pública. O nível municipal oferece, aparentemente, um custo menor para que as mulheres participem e estejam mais presentes. Cunha (2012) afirma ser a esfera local um espaço de maior possibilidade participativa para as mulheres, na medida em que estas podem conciliar essa representação com os compromissos de cuidados, que recaem mais fortemente sobre as mulheres do que sobre os homens.

Tabela 1 – Amostra percentual de mulheres dos conselhos municipais de Belo Horizonte analisados (Continua)

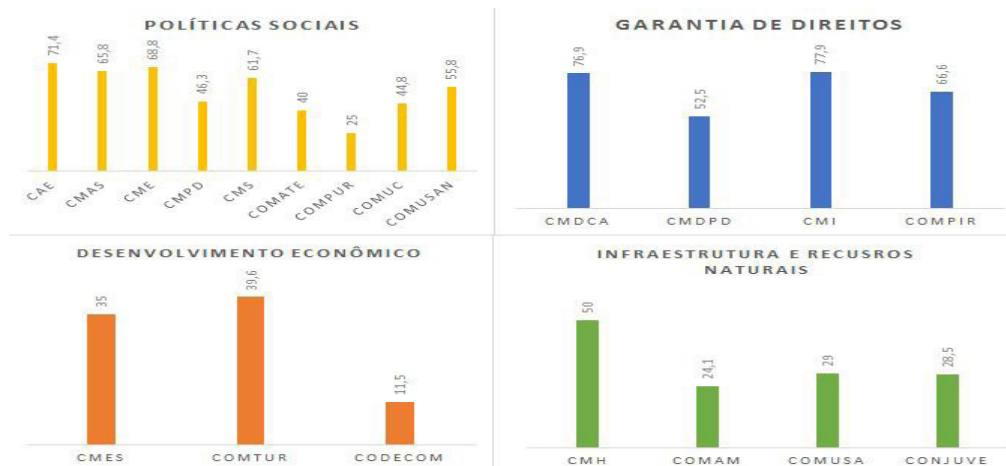
Sigla	Conselho	Ano de criação	Membros ativos	% Mulheres
CAE	Conselho de Alimentação Escolar	2000	14	71,4
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social	1996	79	65,8
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	1991	39	76,9
CMDPD	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência	1995	40	52,5
CME	Conselho Municipal de Educação	1998	45	68,8
CMES	Conselho Municipal de Política de Esportes de Belo Horizonte	2011	40	35,0
CMH	Conselho Municipal de Habitação	1994	40	50,0
CMI	Conselho Municipal do Idoso	1992	68	77,9
CMPD	Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Belo Horizonte	2004	41	46,3
CMS	Conselho Municipal de Saúde	1991	81	61,7
COMAM	Conselho Municipal do Meio Ambiente	1984	29	24,1
COMATE	Conselho Municipal do Auxílio de Transporte Escolar	2011	10	40,0
COMPIR	Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial	2010	72	66,6
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana	1996	32	25,0
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo de Belo Horizonte	1997	58	39,6
COMUC	Conselho Municipal de Política Cultural de Belo Horizonte	2008	49	44,8
COMUSA	Conselho Municipal de Saneamento	2001	31	29,0
COMUSAN	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte	2003	43	55,8
CODECOM	Conselho Municipal Desenvolvimento Econômico	1999	26	11,5
CONJUVE	Conselho Municipal da Juventude	1998	49	28,5

Fonte: Com base nos dados obtidos do site da Prefeitura de Belo Horizonte. Elaboração própria.

Na Tabela 1 vê-se uma variação da presença de mulheres de 77,9% correspondente ao CMI, até a baixa presença no CONDECOM, em que dos(as) 26 conselheiros(as) ativos(as), apenas 03 são mulheres. A presença feminina aparece de forma significativa, também, no CMDCA (76,9) e no CAE (71,4%), áreas ligadas à área de políticas sociais e de direitos. No entanto, uma análise geral, dos vinte conselhos mapeados, 45% abarcam uma porcentagem de mulheres menor que 40%.

O Gráfico 1 nos dá uma dimensão quanto às áreas temáticas dos conselhos de Belo Horizonte. Os temas das políticas trazem marcas dos papéis dotados de gênero e refletem, assim, na maior ou menor presença de mulheres, segundo o espaço de política. Nesse sentido, percebe-se claramente nas áreas de políticas sociais e de garantia de direitos boa presença feminina. Entretanto, os conselhos pertencentes às políticas de desenvolvimento econômico e de infraestrutura e recursos naturais se mostram inversos quanto à inclusão de mulheres em suas dinâmicas.

Gráfico 1 – Análise comparativa da presença de mulheres na composição dos conselhos de Belo Horizonte por área temática



Fonte: Elaboração própria.

Quanto à paridade de gênero, apenas 30% dos conselhos municipais se mostraram paritários. O Conselho Municipal de Habitação traz uma certa surpresa, na medida em que compõe a área de infraestrutura e recursos naturais. Esta área que compõe conselhos de política não-sociais, em geral, apresenta baixa inclusão na representação de mulheres nos conselhos, pois todos apresentam a presença de mulheres abaixo de 30%. Chama atenção também, a composição do CMC, em que as mulheres ocupam apenas 25% das cadeiras do conselho, mesmo pertencendo ao campo social. É possível perceber claramente uma diferença entre os primeiros gráficos e os dois últimos. Os dois últimos referentes às áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura e recursos naturais (com exceção do CMH) sempre apresenta a presença de mulheres abaixo de 30%. Isto não acontece nos gráficos antecedentes, principalmente, nos conselhos da área de garantia de direitos, em que em todos os casos os conselhos são compostos majoritariamente por mulheres.

ESTADUAIS: MINAS GERAIS

A Tabela 2 expõe os números dos conselhos estaduais de Minas Gerais analisados. Contrariamente à esfera municipal, na Estadual parece haver uma dispersão da presença das mulheres em diversas áreas.⁸

Há poucos conselhos que se destacam. O CAE (66,6%) e o CEAS, igualmente, mantém sua elevada representação feminina com 69% de presença, em comparação à essas mesmas áreas no nível municipal. Mantendo uma mesma média na esfera municipal, 44,4% dos conselhos estaduais mapeados conservam uma baixa inclusão de mulheres em suas dinâmicas. Igualmente, 44,4% do total de conselhos são paritários entre gêneros.

⁸ Cabe ressaltar que, em conselhos de áreas temáticas parecidas e que os temas muitas vezes se interseccionam, as e os representantes podem estar presentes em mais de um conselho. Contudo, neste trabalho foram contabilizadas as mulheres ativas em cada conselho especificamente.

Tabela 2 – Amostra percentual de mulheres dos conselhos estaduais de Minas Gerais analisados (Continua)

Sigla	Conselho	Ano de criação	Membros ativos	% Mulheres
CAE	Conselho de Alimentação Escolar	-	18	66,6
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social	1996	42	69,0
CED	Conselho Estadual de Desporto	2008	24	33,3
CEDECA	Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente	1991	40	47,5
CEE	Conselho Estadual de Educação	-	21	52,3
CEEPS	Conselho Estadual de Economia Popular e Solidária	2004	24	45,8
CEI	Conselho Estadual da Pessoa Idosa	1999	38	63,1
CERH	Conselho Estadual de Recursos Hídricos	1987	80	22,5
CES	Conselho Estadual da Saúde	2011	98	48,9
CET	Conselho Estadual de Turismo	2009	66	33,3
CONEDH	Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos	1987	44	34,0
CONEDRU	Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	-	77	35,0
CONEPIR	Conselho Estadual de Promoção da Igualdade Racial	2009	44	65,9
CONPED	Conselho Estadual de Defesa das Pessoas com Deficiência	2000	44	52,2
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional	1999	78	56,4
CONSEC	Conselho Estadual de Cultura	2011	28	25,0
CONSFUNDE B	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação	2007	18	44,4
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental	1977	70	12,8

Fonte: Com base nos dados obtidos do site do governo de Minas Gerais. Elaboração própria.

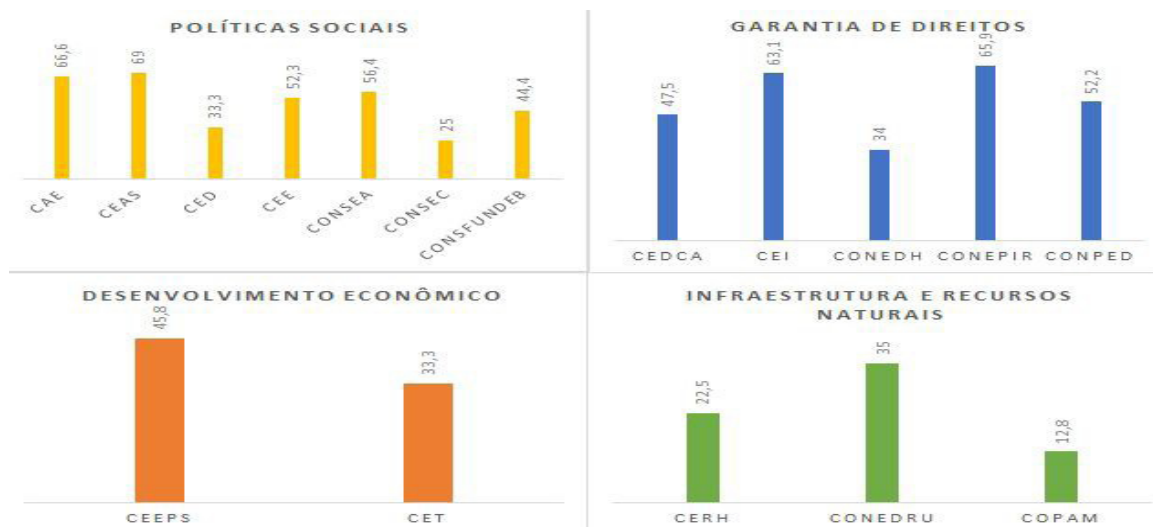
O Gráfico 2 mantém a análise de que as áreas de políticas sociais e garantia de direitos tem maior presença de mulheres. Assim, cabe-se destacar que o único conselho paritário, dentre as políticas não-sociais ou de garantia de direitos, é o Conselho Estadual de Economia Popular e Solidária – CEEPS. Seu viés popular corrobora o imaginário de que conselhos, com trajetórias ligadas às mobilizações da sociedade civil organizada, tendem a ser interpelados pelos movimentos de mulheres. O próprio histórico da Economia Popular Solidária, ligado ao desenvolvimento de estratégias sustentáveis e solidárias, “fundamentadas na organização coletiva de trabalhadores e trabalhadoras com interesse de melhorar a qualidade de vida por meio do trabalho associado, cooperativado ou mesmo em grupos informais”⁹ corrobora com este imaginário. Todavia, o CEEPS ainda não se apresenta plenamente paritário, pois se distancia da marca de 50% de mulheres.

A área de políticas sociais carrega similitudes comparativas, que dizem respeito à uma maior porosidade à presença de mulheres nos conselhos. Entretanto, na esfera governamental estadual, percebe-se que o Conselho Estadual de Desportos (CED) e o Conselho Estadual de Políticas Culturais (CONSEC) apresentam uma baixa presença de mulheres em suas composições. Entretanto, o CED em seu correspondente no nível municipal – Conselho Municipal de Esportes (CME) – apresenta-se majoritariamente composto por mulheres, o que o difere da área política cultural, que não aparece paritária entre gêneros nem em seu nível municipal.

Em comparação à esfera municipal, os conselhos pertencentes à área temática da garantia de direitos trazem consideráveis diferenças da representação de mulheres na esfera estadual. Enquanto os conselhos desta área, em Belo Horizonte, apresentam alta presença de mulheres em suas composições, na esfera estadual esse quadro sofre uma queda. Ainda que conservem a paridade, o Conselho Estadual de Direitos Humanos se destoa com a presença de apenas um terço de mulheres efetivas.

⁹ Disponível em: <<http://caritas.org.br/programas-caritas/economia-popular-solidaria>>

Gráfico 2 – Análise comparativa da presença de mulheres na composição dos conselhos de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria.

Ressalta-se ainda que o COPAM, conselho responsável pela temática ambiental reduz drasticamente o número de mulheres em sua composição. O conselho correspondente à esta temática, na esfera municipal (COMAM), apresenta um total de 24,1% de mulheres presentes. Com relação ao COPAM, diminui pela metade este número, alcança a marca de 12,8% de mulheres presentes em suas dinâmicas de deliberação acerca das políticas ambientais.

NACIONAIS

A Tabela 3 a seguir apresenta, finalmente, os conselhos nacionais mapeados. Quanto à esfera nacional, os autores e autoras que discorrem acerca da sub-representação política de diversos grupos apresentam a esfera nacional como aquela com maiores obstáculos à representação de mulheres (MIGUEL, 2001; LÜCHMANN, 2007; 2009; LÜCHMANN e BORBA, 2007; ABERS e KECK, 2008; CUNHA, 2012). De acordo com a Tabela 3, é importante ressaltar como a presença de mulheres nos conselhos da área de educação cai drasticamente se comparada às esferas municipal (68,8) e estadual (52,3%). O CNE conta com 21,6% de mulheres em sua composição. O que, inversamente, ocorre na área política da assistência social. O CNAS conta com expressivos 72,2% de mulheres referentes à sua composição, ao passo que o CEAS (69%) e o CMAS (65,8%). A área da assistência social é, nacionalmente, histórica em seus processos marcados pela articulação da interação Estado-sociedade, até então, melhor ampliada pela Constituição de 1988. Esta, influenciada pela mobilização corrente das organizações civis e movimentos sociais, inscreveu a assistência social como direito dos cidadãos (CUNHA, 2009). O Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS surge como resultado da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993. Constata-se na área da assistência social uma impulsão normativa e de movimentos sociais nacionais, a fim de se capilarizarem nos estados subnacionais a implantação da política federal – com os gastos dos estados e dos municípios vinculados. Tanto o CMAS de Belo Horizonte, quanto o CEAS tiveram sua criação em 1996, três anos após a LOAS.

Tabela 6 – Amostra percentual de mulheres dos conselhos nacionais analisados (Continua)

Sigla	Conselho	Ano de criação	Membros ativos	% Mulheres
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social	1993	36	72,2
CNCD/LGBT	Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT	2001	30	60,0
CNE	Conselho Nacional de Educação	1995	37	21,6
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária	2003	102	52,9
CNPIR	Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	2008	74	52,7
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos	1998	113	28,3
CNS	Conselho Nacional de Saúde	1937	92	42,3
CNT	Conselho Nacional de Turismo		134	23,1
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	1999	74	44,5
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente	1981	192	23,95
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	1990	39	38,4
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública	1988	57	14,0
CONCIDADES	Conselho das Cidades	2004	20	30,0
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	2003	80	33,7
CONJUVE	Conselho Nacional de Juventude	2005	111	36,0
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	1993	120	50,8
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural	2005	118	27,9

Fonte: Com base nos dados obtidos dos sites dos Conselhos Nacionais. Elaboração própria.

Por conseguinte, o Gráfico 3 traz a análise comparativa por temáticas referentes à esfera nacional. Vê-se que determinados conselhos mantêm-se não paritários desde a esfera municipal. É o caso do Conselho Municipal de Política Cultural – COMUC, este se apresenta não paritário, com 44,8% de mulheres em sua composição. Já o CONSEC, como supracitado, apresenta-se com uma inclusão extremamente baixa de mulheres (25%). Nacionalmente, o Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC mantém baixo nível de presença de mulheres (27,9%). As áreas de políticas sociais que, até então, vinham apresentando uma maior porosidade à inserção de mulheres, tem uma decaída considerável no nível nacional. Dos sete conselhos mapeados pertencentes a esta área temática, apenas um conserva uma alta presença de mulheres (CNAS – 72,2%) e outro se apresenta paritário (CONSEA – 50,8%).

Gráfico 3 – Análise comparativa da presença de mulheres na composição dos conselhos nacionais



Fonte: Elaboração própria.

Dentre os conselhos nacionais mapeados, na área de garantia de direitos, relativamente se mantém a paridade nas três esferas. Na esfera nacional, destaca-se negativamente quanto à presença de mulheres, apenas o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. A área política da Economia Solidária, que se apresentou paritária juntamente com seu conselho correspondente estadual CEEPS. Contudo, geral e nacionalmente, as áreas temáticas de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura e Recursos Naturais se apresentam desde os níveis subnacionais com uma extrema baixa inclusão de mulheres. Destaque para a área de Infraestrutura e Recursos Naturais, que alcançam marcas de presença de mulheres menores que um terço de suas composições.

Finalmente, pode-se afirmar que, quanto à comparação intra-nível nacional e entre áreas temáticas das políticas, percebe-se uma caída geral na representação feminina. Os conselhos de políticas sociais e ligados à garantia de direitos se mostram ligeiramente paritários, com acentuada presença apenas na área de política de assistência social (CNAS – 72,2%). Quanto às áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura e recursos naturais, apresenta-se paritário somente o Conselho Nacional de Economia Solidária, com 52,9% de representação de mulheres. Quanto à paridade, dos 17 conselhos mapeados, apenas 23,5% são compostos pela paridade de gêneros. No mesmo segmento, 58,8% do total dos conselhos tem baixa representação de mulheres. Essa baixa representação diz respeito a menos de 36% de presença de mulheres em nível nacional. Pode-se observar, portanto, que a análise dos autores Lüchmann, Almeida e Gimenes (2016), sobre o quanto a escala governamental interfere na composição dos gêneros nos conselhos é corroborada. Este fato, claramente, se repete e se confirma no presente trabalho. Ou seja, na medida em que o nível da esfera vai aumentando, o percentual de mulheres presentes na composição vai inversamente diminuindo.

Sobre a presença de mulheres, observou-se o seguinte padrão nas três esferas: as mulheres predominam nas áreas de alimentação escolar e assistência social, das políticas sociais e de garantia de direitos, em geral. Ao passo que, as áreas de desenvolvimento econômico e de infraestrutura e recursos naturais, se conserva uma baixa inclusão de mulheres nas composições de seus conselhos. Observou-se, igualmente, que até mesmo o número de conselhos nas áreas das políticas não-sociais é relativamente menor nos três níveis. Isto porque as áreas de políticas sociais foram os primeiros campos em que a sociedade civil demandou partilha e descentralização da gestão na emergência da redemocratização brasileira, marcada pela CF/88. Vimos que a presença das mulheres varia quanto à escala governamental e áreas temáticas analisando os três níveis separadamente. Desta forma, o próximo tópico busca ampliar os dados da presença de mulheres com os elementos de titularidade e suplência e de função na representação – se representantes da sociedade civil ou governo.

ÁREAS TEMÁTICAS

Como se pôde iniciar no tópico anterior, a discussão da presença das mulheres nos espaços participativos vem sendo analisada segundo a pergunta do “quanto” estes espaços vêm sendo, de fato, porosos à inserção das mulheres. A proposta deste tópico, portanto, vem no sentido de ampliar as análises que dizem do “onde” as mulheres estão presentes no universo dos conselhos de políticas públicas mapeados. Para isso, será mostrada a análise dos resultados encontrados no que tange à representação de mulheres titulares ou suplentes; da sociedade civil ou do governo. Será mantida a metodologia de separação por áreas temáticas proposta pelo IPEA (2013), a saber: (i) políticas sociais; (ii) garantia de direitos; (iii) desenvolvimento econômico; (iv) infraestrutura e recursos naturais. A escolha dos conselhos se deu a partir da comparação entre os níveis dos conselhos que obtinham correspondentes da mesma área política nos três níveis. Nesse sentido, a Tabela 4 possibilita questionamentos acerca da correlação entre a presença das mulheres, de fato, representantes do segmento que compõe o conselho e em cargo titular.

Tabela 4 – Percentual do total de mulheres presentes nos conselhos e percentual de mulheres por área temática nas três esferas governamentais (Continua)

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 ¹⁰
	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: Elaboração própria.

A Tabela 4 nos traz essa dimensão e nos permite algumas análises. A área temática da “Educação” nos apresenta números controversos considerando ser esta área política 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 1/3 de mulheres titulares, ficando a outra parte responsável por serem suplentes tanto das mulheres quanto dos homens. A representação por titularidade se faz importante 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. 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 quanto 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 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.

¹⁰A contabilização do CEE contou apenas com dados disponíveis acerca dos representantes titulares.

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, apresenta-se porosa 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 diz 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 capaz de garantir a paridade de gênero.

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 diz 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 capaz de garantir a paridade de gênero. 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). A tabela 4 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.

Tabela 8 - 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	,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		50,0	0,0		6,9	3,1		3,3	6,7
	CMDCA	42,2	7,8	CEDCA	3,4	6,6	CONANDA	3,4	6,6
	CMPD COMPIR	35,5	4,5	CONPED CONEPIR	1,4	8,6	CONADE 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: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os apontamentos acerca da incidência de mulheres nos conselhos de políticas sociais corroboram os estudos de que as áreas sociais e o tema de gênero sempre estiveram próximos. As áreas de políticas sociais e de garantia de direitos mobilizam as mulheres à participação, inclusive por ser este o campo de atuação e reivindicação das pautas de gênero. Mesmo em conselhos em que há majoritária presença de mulheres, não se pode dizer que a presença seja efetiva, uma vez que seria necessária análise das falas dessas mulheres para avaliação da participação dessas sujeitas nas dinâmicas argumentativas que se dão nos conselhos. Contudo, se construiu o consenso de que, dois são os elementos que trazem obstrução à participação feminina nos conselhos de políticas públicas: os custos da participação que as esferas de governo trazem; e as áreas temáticas que têm trajetória ligada às políticas sociais do cuidado e da garantia de direitos, que tendem a ser mais porosas, ou até mesmo tendem a ser mais majoritariamente femininas. Pautar a igualdade de gênero em termos de representação política se faz enquanto uma condição necessária para que seja garantida a presença das mulheres nos espaços históricos e tradicionais dos processos de tomada de decisão. Espaços estes, também, historicamente negados às mulheres. Todavia, não suficiente para o horizonte de maior justiça social de gênero.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

ÁLVAREZ, Sonia. (2009). Repensando la dimensión política y cultural desde los movimientos sociales: algunas aproximaciones teóricas. *Repensar la política desde América Latina. Cultura, Estado y movimientos sociales*, 27-36.

ALMEIDA, Debora Resende. Political representation: the constructivist turn and the paradox between creation and autonomy. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 97, 2018.

ALMEIDA, Debora Resende. **Representação além das eleições**: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. Jundiaí: Paco, 2015.

AVELAR, L. Movimentos, redes e feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras. *Cadernos ADENAUER*. São Paulo, v. XIV, p. 71-88, 2013.

AVELAR, Lúcia; RANGEL, Patricia. Como as Mulheres se Representam na Política? Os Casos da Argentina e do Brasil. **AVELAR, Lúcia; BLAY, Eva A.(Orgs.)**, v. 50, 2017.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Editora 34, 2004.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). **PhD diss., Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte**, 2009.

DISCH, Lisa. Toward a Mobilization Conception of Democratic Representation. *American Political Science Review*, 105 (1): 100–14, 2011 IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros. IBGE, Rio de Janeiro, 2014. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. “Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros”. Brasília, 2013

LAVALLE, Adrian Gurza, HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.21, n.60, p. 43-66, 2006.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, Sept. 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S00112582016000300609&lng=en &nrm=iso>. access on 12 July 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0011258201687>

LOVENDUSKI, Joni. **Feminizing politics**. Polity, 2005.

LÜCHMANN, Lúgia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, 2007, vol. 70, p. 139-170.

. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre / Lúgia Helena Hahn Lüchmann. Campinas, SP: (s. n.), 2002. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

_____; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder Rodrigo. Gênero e representação política nos Conselhos Gestores no Brasil. *Dados*, 2016, vol. 59, no 3, p. 789-822.

_____; ALMEIDA, Carla; GIMENES, Éder Rodrigo. Gênero e representação política nos Conselhos Gestores no Brasil. *Dados*, 2016, vol. 59, no 3, p. 789-822.

- _____; BORBA, Julian. Estruturas de oportunidades políticas e participação: uma análise a partir das instituições emergentes. Trabalho apresentado, 2007, no 31º.
- MATOS, Marlise. (2010). Movimento e Teoria Feminista: é possível reconstruir a teoria feminista a partir do Sul global?. *Revista de sociologia e política*, 18(36).
- MAYKA, Lindsay. Society-driven participatory institutions: Lessons from Colombia's planning councils. *Latin American Politics and Society*, v. 61, n. 2, p. 93-114, 2019.
- PARADIS, Clarisse Goulart. Entre o Estado patriarcal e o feminismo estatal: o caso dos mecanismos institucionais de mulheres na América Latina. 2013.
- PATEMAN, Carole. (1988), *The sexual contract*. Stanford, Stanford University Press.
- PHILLIPS, Anne. "From a politics of ideas to a politics of a presence". In: PHILLIPS, Anne. **The politics of presence**. New York: Oxford University Press, 2005. *e-book*. Cap. 1.
- 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, 2018.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo*. 2006.
- 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.
- SAWARD, Michael. **The Representative Claim**. Oxford, Oxford University Press, 2010.
- SAWARD, Michael. "The Wider Canvas: representation and democracy in state and society". In: **The Future of representative democracy**. ALONSO, Sonia; KEANE, John; MERKEL, Wolfgang (orgs). New York: Cambridge University Press, 2011.
- 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.
- TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. 2018.
- URBINATTI, Nadia; WARREN, Mark E. The concept of representation in contemporary democratic theory. **Annual Review of Political Science**, 11: 387-412, 2008.
- URBINATI, Nadia. **Representative Democracy: principles and genealogy**. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006.
- YOUNG, Iris Marion. "Political Theory: An Overview." In: GOODIN, Robert E. and KLINGEMANN, Hans-Dieter (editors). **A New Handbook of Political Science**. Oxford University Press, 1996.
- YOUNG, Iris Marion. "Representation and social perspective". In: YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2000. *e-book*. Introdução, Cap 1, 2, 3 e 4.