Insper

Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas

GABRIELA ROSSATTO CÁCERES

A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: OS EFEITOS DA LEI DE PARIDADE DE GÊNERO NA ATUAÇÃO DAS MULHERES NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

São Paulo

2023

GABRIELA ROSSATTO CÁCERES

A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: OS EFEITOS DA LEI DE PARIDADE DE GÊNERO NA ATUAÇÃO DAS MULHERES NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Trabalho apresentado como parte dos requisitos para o exame de qualificação do Mestrado Profissional em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Marchesini da Costa

Coorientadora: Prof.ª Dr.ª Carla Sofia Ramos

São Paulo

2023

Cáceres, Gabriela Rossatto.
A participação das mulheres nas instituições participativas: os efeitos da lei de paridade de gênero na atuação das mulheres nos conselhos de políticas públicas do município de São Paulo
Gabriela Rossatto Cáceres. - São Paulo, 2023.
105 f.

Dissertação de Mestrado - Insper, 2023
Orientador: Marcelo Marchesini
Co-Orientadora: Carla Ramos

1. Gênero. 2. Instituições Participativas. 3. Representatividade. 4. Burocracia Representativa. I. Gabriela Rossatto Cáceres. II. A participação das mulheres nas instituições participativas: os efeitos da lei de paridade de gênero na atuação das mulheres nos conselhos de políticas públicas do município de São Paulo
2. Área de concentração: Formulação e Avaliação de Políticas Públicas

GABRIELA ROSSATTO CÁCERES

A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: OS EFEITOS DA LEI DE PARIDADE DE GÊNERO NA ATUAÇÃO DAS MULHERES NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada ao programa de mestrado profissional como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em políticas públicas.

Orientador: Marcelo Marchesini

Co-Orientadora: Carla Ramos

Banca Examinadora

_____

Marcelo Marchesini

Insper

_____

Carla Ramos

Insper

_____

Bianca Tavolari

Insper

_____

Gabriela Lotta

FGV-EAESP

Agradecimentos

Em primeiro lugar gostaria de agradecer ao meu orientador, Professor Marcelo Marchesini, e a minha coorientadora, Professora Carla Ramos, por toda a orientação que prestaram ao longo desse caminho e por terem acreditado em mim e no potencial do meu trabalho. Vocês me apoiaram e me incentivaram para seguir adiante.

Aos professores e à coordenação do MPP, por todos os ensinamentos e oportunidades de aprendizado e aos meus colegas por todas as trocas e laços de amizades criados.

Faço um agradecimento especial ao Observatório do Plano Diretor do Insper, coordenado pela Professora Bianca Tavolari e pelo Professor Marcelo Marchesini, pois a partir das pesquisas e discussões que realizamos no âmbito do observatório dei o primeiro passo para a realização deste trabalho.

Agradeço também a todas as pessoas que contribuíram para esse estudo, nomeadamente aos entrevistados que se disponibilizaram em contar um pouco de história e experiência, e a todos que de alguma forma contribuíram na coleta de dados, revisão e orientação. Sem vocês esse trabalho não seria possível.

Por fim, faço um agradecimento especial à minha família. À minha mãe, que sempre foi a maior incentivadora para que eu fosse em busca dos meus sonhos e que tenho certeza de que mesmo em outro plano está sempre ao meu lado. Ao meu pai e meus irmãos, que estiveram ao meu lado, me incentivando ao longo de toda a minha trajetória. Ao Pedro, meu noivo, que sonhou esse sonho comigo, me ajudou a conquistá-lo e esteve ao meu lado em todos os momentos.

Resumo

A discussão sobre a paridade de gênero nas instituições, sejam elas públicas ou privadas, é necessária e atual. No entanto, apesar de existirem avanços, ainda se sabe pouco sobre se e como a participação das mulheres leva a resultados concretos para esse gênero. Por exemplo, será que ter pelo menos cinquenta por cento de mulheres nas instituições públicas, faz com que suas necessidades sejam levadas em consideração na formulação das políticas públicas? Este estudo tem por objetivo entender, em que medida, a garantia (via obrigatoriedade legal) de representação paritária entre mulheres e homens nas instituições, pode contribuir para que sejam levadas para o debate pautas e interesses do grupo mais amplo de mulheres, e para que esses sejam considerados no processo decisório sobre as políticas públicas. Para entender os resultados da representação paritária em espaços públicos, foi feito um estudo de caso único e integrado, utilizando três conselhos de políticas públicas do município de São Paulo como subunidades de análise. Já a unidade de análise foi a dinâmica, antes e após a implementação da lei de paridade de gênero, nesses conselhos. Os resultados indicam que apenas garantir que as mulheres façam parte dos conselhos não torna, necessariamente, os resultados gerados por essas instituições participativas mais representativos dos interesses desse grupo. Fatores como a institucionalização do processo participativo, oferta de capacitação, histórico de participação e capital social e político, influenciam na forma como as mulheres participam desses espaços e levam suas pautas adiante. Além disso, apesar de representarem pelo menos 50% dos membros desses órgãos colegiados, as mulheres continuam enfrentando barreiras para assumir posições de liderança dentro desses espaços. Esta pesquisa contribui para a literatura de burocracia representativa, de gênero e de instituições participativas, uma vez que ajuda a entender como aumentar a representação de mulheres pode tornar esses espaços mais representativos para esse grupo e quais os fatores podem atuar como moderadores dessa representatividade. Contribui também para a formulação de políticas públicas, pois a investigação dos fatores que podem potencializar ou limitar a atuação das mulheres nesses espaços, traz elementos que poderão ser considerados e mitigados no desenho de políticas públicas voltadas para a inclusão desse grupo.

PALAVRAS CHAVE: gênero, instituições participativas, representatividade, burocracia representativa.

Abstract

The discussion about gender parity in institutions, whether public or private, is necessary and current. However, despite progress in this topic, the knowledge about whether and how women's participation leads to concrete outcomes for this gender is little. For instance, does the rule of having at least fifty percent of women in public institutions ensure that women's needs are considered in the public policies formulation? This study aims to understand to what extent ensuring (through legal obligation) gender parity between women and men in institutions can contribute to bring women's agendas and interests to the discussion and to consider them in the decision-making process on public policies. To understand the results of gender parity representation in public spaces, a unique and integrated case study was conducted using three public policy councils in the municipality of São Paulo as subunits of analysis. The dynamics in these councils were analyzed before and after the gender parity law undertaken. The results indicate that merely ensuring women's participation in the councils does not make the results generated by the council more representative towards the interests of this group. Factors such as the institutionalization of the participatory process, provision of training, history of participation, and social and political capital influence on how women participate in these spaces and conduct their agendas. Furthermore, despite representing at least 50% of the members of these collegial bodies, women continue to face barriers to assume leadership positions within these spaces. This research contributes to the literature on representative bureaucracy, gender, and participatory institutions by helping to understand how increasing the representation of women can make these spaces more representative for this group. It also contributes to the formulation of public policies, once the investigation of factors that can enhance or limit women's performance in these spaces provides elements that can be considered during the design of public policies that aim the inclusion of this group.

KEYWORDS: gender, participatory institutions, representativeness, representative bureaucracy.

Sumário Executivo

Apesar das mulheres representarem mais de 50% da população ainda existem espaços em que elas estão subrepresentadas, especialmente espaços de tomada de decisão, sejam eles públicos ou privados. Quando analisamos as consequências dessa sub-representação, principalmente na área pública, temos políticas públicas que muitas vezes não refletem as reais necessidades dessa parcela da população. Buscando lidar com esse problema, a prefeitura municipal de São Paulo criou, em 2013, uma lei que determina a paridade entre homens e mulheres nos Conselhos de Políticas Públicas do município. Porém, por mais que a criação dessa lei represente um avanço em termos de garantir a representação das mulheres no âmbito da discussão das políticas públicas, não foi encontrado nenhum tipo de estudo sobre os seus resultados, ou sobre a forma como ela pode contribuir, não só para que mais mulheres participem desses espaços, mas também para que as necessidades desse grupo sejam levadas em consideração na discussão sobre as políticas públicas discutidas dentro dos conselhos. Os conselhos de políticas públicas são instituições participativas, onde há a partilha de poder entre o poder público e a sociedade civil e que debate diversos aspectos relacionados ao ciclo de uma política pública. Em geral, os conselhos são setoriais, ou seja, estão associados a uma temática específica, como saúde, educação, habitação, mas também podem existir conselhos que possuem uma atuação intersetorial. Dado esse contexto, este trabalho busca entender em que medida a garantia de que exista uma representação paritária entre mulheres e homens nos Conselhos de Políticas Públicas, pode contribuir para que essas mulheres exerçam sua representatividade, levando pautas e interesses de seu grupo mais amplo para que sejam debatidos e considerados no processo decisório sobre as políticas públicas e quais fatores podem promover ou limitar esse tipo de atuação. Para alcançar esse objetivo, foram analisados três conselhos do município de São Paulo: o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Política Urbana. A partir da análise individual e comparativa entre os conselhos foram levantadas sete proposições, que indicam que apenas garantir que as mulheres façam parte dos conselhos não torna, necessariamente, os resultados gerados por essas instituições participativas mais representativos dos interesses desse grupo e que fatores como a institucionalização do processo participativo, oferta de capacitação, histórico de participação e capital social e político, influenciam na forma como as mulheres participam desses espaços e levam suas pautas adiante. Além disso, apesar de representarem pelo menos 50% dos membros desses órgãos colegiados, as mulheres continuam enfrentando barreiras para assumir posições de liderança dentro desses espaços. As contribuições desse

estudo extrapolam a teoria e possuem uma forte relação com a prática. Uma vez que podem ajudar formuladores de políticas públicas a entenderem quais medidas são necessárias para que as mulheres consigam, de fato, fazer parte das instituições participativas e atuarem nesses espaços em prol de suas demandas.

Lista de Figuras

Figura 1 - Distribuição dos conselheiros por sexo segundo a área temática do conselho (%)...19
Figura 2 - Estratégia de pesquisa……....29
Figura 3 - Relação de documentos disponíveis……...……...37
Figura 4 - Relação entre os códigos…….....40
Figura 5 - Série histórica da representação das mulheres na titularidade do CMS……....42
Figura 6 - Série histórica da representação das mulheres na suplência do CMS……...43
Figura 7 - Síntese dos resultados encontrados para o CMS……...49
Figura 8 - Série histórica da representação das mulheres na titularidade do CMH……...51
Figura 9 - Série histórica da representação das mulheres na suplência do CMH……...51
Figura 10 - Síntese dos resultados encontrados para o CMH……....58
Figura 11 - Série histórica da representação das mulheres na titularidade do CMPU……...60
Figura 12 - Série histórica da representação das mulheres na suplência do CMPU……...61
Figura 13 - Síntese dos resultados encontrados para o CMPU……66

Lista de Quadros

Quadro 1 - Sistematização da literatura sobre a atuação das mulheres em instituições participativas…….21
Quadro 2 - Características institucionais dos conselhos de políticas públicas analisados……32
Quadro 3 - Perfil dos entrevistados……...35
Quadro 4 - Árvore de códigos inicial……38
Quadro 5 - Árvore de códigos final…….....39
Quadro 6 - Resumo da comparação *cross-case*……68
Quadro 7 - Cumprimento da lei de paridade de gênero na posição de titular……...……..89
Quadro 8 - Cumprimento da lei de paridade de gênero na posição de suplente…….……...89

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....11
2 REVISÃO DA LITERATURA.....14
2.1 Instituições participativas.....14
2.2 Burocracia Representativa.....23
3 OBJETIVO E QUESTÕES DE PESQUISA.....26
4 METODOLOGIA.....27
4.1 Natureza e justificativa do método qualitativo.....27
4.2 Design da pesquisa.....27
4.3 Técnica de análise de dados.....37
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....40
5.1 Análise individual dos subcasos.....40
5.2 Comparação *cross-case*.....67
6. CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÕES.....79
6.1 Contribuições teóricas e práticas.....79
6.2 Limitações e sugestões de estudos futuros.....80
Referências.....81
Apêndice A - Roteiro das entrevistas qualitativas.....85
Apêndice B - Termo de consentimento.....87
Apêndice C - Análise do cumprimento da lei de paridade de gênero.....89
Apêndice D - Exemplos ilustrativos adicionais de citações dos entrevistados para as dimensões do modelo final.....91

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição de 1988, o Brasil passou a ser considerado um laboratório de experimentos democráticos devido à criação de diferentes instituições participativas, como Conselhos de Políticas Públicas, Conferências e Planos Diretores Participativos (COELHO; NOBRE, 2004). No entanto, embora esses espaços possuam uma maior proporção de mulheres do que na representação parlamentar, essa proporção ainda é inferior à dos homens, principalmente nos espaços de decisão desses conselhos e em áreas que não são relacionadas ao cuidado, como Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura (IPEA, 2013; LUCHMANN, ALMEIDA E GIMENES, 2016).

Buscando lidar com o problema de baixa proporção e representatividade das mulheres nestes espaços, o município de São Paulo, aprovou em 2013 a Lei n. 15.946, que institui a representação mínima de 50% de mulheres nos Conselhos de Políticas Públicas do município. Porém, por mais que a criação dessa lei represente um avanço em termos de institucionalização da representação feminina (PHILLIPS, 1998) nesses espaços, não foi encontrado nenhum tipo de estudo sobre os seus resultados, ou sobre a forma como ela pode contribuir, não só para que mais mulheres participem desses espaços, mas também para que as necessidades desse grupo sejam levadas em consideração na discussão sobre as políticas públicas discutidas nesses espaços.

As instituições participativas, de que são exemplo os Conselhos de Políticas Públicas, surgiram para aproximar a sociedade nas discussões acerca das políticas públicas, contribuindo para que suas demandas fossem consideradas no processo decisório (MAYKA; RICH, 2021). Em paralelo, surge a teoria de burocracia representativa, que busca entender como a composição dos funcionários que atuam nas agências estatais reflete a população e como isso pode impactar nas decisões sobre as políticas públicas, nos seus resultados e legitimidade (GROENEVELD; VAN DE WALLE, 2010). No entanto, como a grande parte dos estudos desta frente teórica são focados em agências tradicionais do governo, que são compostas exclusivamente por funcionários públicos (MEIER, 2019), este estudo busca aplicar essa teoria para entender como a institucionalização da representação feminina nos Conselhos de Políticas Públicas pode influenciar no processo decisório que ocorre nesses espaços. Assim, tendo por base a teoria da burocracia representativa, este trabalho tem por objetivo entender em que medida a garantia de que exista uma representação paritária entre mulheres e homens nos Conselhos de Políticas Públicas, pode contribuir para que essas mulheres exerçam sua representatividade, levando pautas e interesses de seu grupo mais amplo para que sejam

debatidos e considerados no processo decisório sobre as políticas públicas, quais as estratégias adotadas por elas para fazer com que isso aconteça, quais fatores podem promover ou limitar esse tipo de atuação e se essa paridade pode promover alguma mudança de comportamento dos homens, perante as mulheres.

Para alcançar esse objetivo, foi realizado um estudo de caso único e integrado, tendo como unidade de análise a dinâmica nos Conselhos de Políticas Pública do município de São Paulo, antes e após a implementação da lei de paridade. As subunidades de análise foram três conselhos desse município: o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Política Urbana. Para cada um dos conselhos, foram coletados dados primários e secundários, que foram posteriormente analisados utilizando a técnica de análise de modelo (KING, 2005). A principal técnica para coleta dos dados primários foi a de entrevista em profundidade. Foram entrevistadas pessoas que estiveram na posição de titular ou suplente, antes e depois do período de implementação da lei de paridade de gênero. Já os dados secundários foram obtidos através da análise documental de registros das plenárias e documentos institucionais dos três conselhos. A partir da análise *cross-case*, resultaram sete proposições que constituem a resposta às questões de pesquisa deste estudo

Este estudo faz contribuições para a teoria e para a prática. Primeiro, este estudo contribui para o entendimento de como os fundamentos da teoria de burocracia representativa (MEIER, 2019) se aplicam a outros contextos. Segundo Meier (2019), a grande maioria dos estudos teve como foco analisar a transformação da representação passiva em ativa em instituições públicas que possuem um maior contato com os cidadãos, as chamadas burocracias de nível de rua. Portanto, estudar instituições como os Conselhos de Políticas Públicas, pode contribuir para a expansão desta teoria, ao entender os limites dessa transformação dentro desse tipo de instituição, em que há a partilha de poder entre a sociedade e o Estado. Outra contribuição teórica diz respeito às instituições participativas. De acordo com Lupien (2021), os estudos sobre essas instituições precisam avançar em entender como esses espaços de participação social podem contribuir para que as mulheres exerçam sua representatividade e quais elementos institucionais e contextuais podem contribuir para que isso aconteça. Além destas contribuições teóricas, este estudo faz contribuições práticas, ao ajudar formuladores de políticas públicas a entenderem quais medidas são necessárias para que as mulheres consigam, de fato, fazer parte das instituições participativas e atuarem nesses espaços em prol de suas demandas. O estudo contribui assim com um dos principais objetivos dessas instituições, que é envolver diferentes grupos da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas,

atribuindo maior efetividade e legitimidade para esse processo (LUPIEN, 2021; MAYKA; RICH, 2021).

Este trabalho está estruturado da seguinte forma, depois desta breve introdução, na seção seguinte é apresentada a revisão da literatura e definição da questão de pesquisa. Em seguida é feito um detalhamento das escolhas metodológicas, como o design de pesquisa e técnicas de coleta e análise dos dados utilizados para este estudo. Por fim, é feita uma análise dos resultados encontrados com sugestão de proposições obtidas de forma indutiva, e são apresentadas as principais conclusões e contribuições deste estudo, assim como as suas limitações e sugestões de estudos futuros.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Instituições participativas

O envolvimento dos cidadãos, que serão potencialmente afetados pelas políticas públicas no processo decisório dessas políticas, é um dos pressupostos que de acordo com a teoria de democracia deliberativa (HABERNAS, 2003), confere a legitimidade dessas decisões. Com o avanço dessa teoria para a prática, diversas formas de envolver os cidadãos nesse processo foram desenvolvidas pelos governantes. Fung e Wright (2001), ao estudarem a implementação dessas novas estratégias em diferentes países[1], nomearam essa mudança no processo decisório das políticas públicas de "*Empowered Deliberative Democracy*" (Democracia Deliberativa Empoderada, tradução própria). Algumas das estratégias analisadas pelos autores foram o Orçamento Participativo de Porto Alegre e o Conselho de Governança Local em Chicago (*Neighborhood governance councils*). A partir da investigação dos autores, foi possível observar que apesar de diferir em seu formato, tema e escopo de atuação, as estratégias tinham três princípios comuns. Primeiro, o foco de atuação era em problemas específicos e tangíveis; segundo, havia o envolvimento de cidadãos comuns que eram afetados por esses problemas e burocratas próximos a eles; e, por fim, o desenvolvimento da solução para esses problemas ocorria de forma deliberativa.

Os benefícios de implementar essas estratégias vão desde resultados concretos, até mudanças diretas nos cidadãos que participam desses processos. Os resultados concretos podem ser observados na proposição de soluções que possuem uma maior capacidade de atuar em problemas complexos, na distribuição mais equitativa de recursos e na legitimidade das políticas públicas, uma vez que a população que vivencia os problemas e é beneficiada pelas políticas públicas, passa a ser envolvida em seu processo decisório (FUNG, 2015; FUNG; WRIGHT, 2001). Já os benefícios diretos aos cidadãos, podem ser reconhecidos no desenvolvimento de um maior senso de empoderamento e de eficácia política entre os cidadãos e na aquisição de conhecimentos e habilidades relacionadas à prática da cidadania e democracia (Lupien, 2021). Por fim, ao propiciar uma forma da população dar voz e, em alguma medida, endereçar as questões sobre as quais mais se interessam e se preocupam, essas estratégias

[1] O estudo de Fung e Wright (2001) envolveu a investigação de cinco experimentos participativos que foram criados nos EUA, Brasil e Índia.

tendem a promover um maior engajamento da população do que meios convencionais de participação, como é o caso das eleições (AVRITZER, 2008; DAGNINO, 2004).

Apesar das vantagens resultantes da adoção de um processo participativo, a literatura faz considerações sobre possíveis efeitos negativos que podem surgir a partir dele. Dentre esses efeitos está: (1) a possibilidade desse processo ser vulnerável a dominação de grupos que possuem maior influência, poder e recursos para a participação, como as elites; (2) a reprodução de desigualdades estruturais, que mesmo havendo uma igualdade formal de participação, elas se refletem e se perpetuam nos processos e decisões sobre as políticas públicas; e (3) a demanda por níveis impraticáveis de participação da população, dificultando a sua manutenção no longo prazo (FUNG; WRIGHT, 2001; YOUNG, 2014).

2.1.1 Instituições participativas no Brasil

No Brasil, a participação popular começa a tomar fôlego nos anos 70 e se torna um princípio fundamental do Estado brasileiro. Com o objetivo de criar um modelo de democracia que fosse mais inclusivo, a participação é instituída por dispositivos legais presentes na Constituição Brasileira de 1988 e das legislações derivadas a partir deles (AVRITZER, 2008; BORBA, 2011; MAYKA; RICH, 2021; TATAGIBA, 2005). Ao analisar diversos experimentos participativos que surgiram no Brasil entre os anos 80 e 2000, Avritzer (2008) define essas diferentes formas de envolver os cidadãos e associações da sociedade civil no processo decisório sobre as políticas públicas, como instituições participativas. São exemplos dessas instituições os Conselhos de Políticas Públicas, os Orçamentos Participativos e os Planos Diretores Municipais. Além disso, o autor destaca que existem três aspectos fundamentais que diferenciam essas instituições: a forma como a participação se organiza; a relação entre o Estado, e a sociedade e como a legislação determina a obrigatoriedade ou não da participação.

Os Conselhos de Políticas Públicas são caracterizados pela partilha de poder entre um determinado número de atores estatais e da sociedade civil e devem ser, obrigatoriamente, instituídos pelo Estado, que pode sofrer sanções caso isso não ocorra. Já nos Orçamentos Participativos e nos Planos Diretores Municipais, verifica-se a ampla participação dos cidadãos. A diferença entre eles, é que enquanto no Orçamento Participativo os cidadãos participam do processo decisório ao levar suas necessidades e discutir, junto ao poder público, qual será a destinação de uma parcela dos recursos públicos, nos Planos Diretores Municipais, os cidadãos

ratificam, por meio de audiências públicas, as decisões tomadas pelo governo municipal a respeito do desenvolvimento da cidade em questão (AVRITZER, 2008).

Neste trabalho, o foco da pesquisa serão os Conselhos de Políticas Públicas, considerando que essas instituições participativas são partes da burocracia estatal, apesar da partilha de poder entre o estado e a sociedade civil. Além disso, independentemente de sua área de atuação, os Conselhos de Políticas Públicas possuem um papel central na formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

2.1.2 Conselhos de Políticas Públicas

Como mencionado, os Conselhos de Políticas Públicas são instituições participativas que envolvem a atuação de um número pequeno de representantes da sociedade civil organizada e do governo, para deliberar sobre políticas públicas de diversas temáticas, como saúde, educação, assistência social, habitação, população com deficiência, entre outros. O potencial democratizante desses espaços está associado à sua capacidade de incluir novos atores e novas temáticas, principalmente grupos historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidade (FARIA; RIBEIRO, 2011; ALMEIDA, 2015; MAYKA; RICH, 2021).

Considerando a função deliberativa dos conselhos, a sua atuação envolve o debate, tomada de decisão e controle de diversas fases do ciclo de vida das políticas públicas relacionadas ao tema à qual estão vinculados. Essa atuação passa pela definição de prioridades, aprovação das políticas que serão implementadas para atuar sobre elas, e seu monitoramento e avaliação (ALMEIDA; CUNHA, 2011; MAYKA; RICH, 2021). Portanto, a atuação dos conselhos tem um papel importante na definição da agenda dos governantes e na distribuição dos recursos públicos.

A implementação dessas instituições participativas foi amplamente difundida em todo o território brasileiro e para os três níveis da federação: federal, estadual e municipal. Entre o final dos anos 80 e início dos anos 90, existiam menos de mil conselhos no Brasil e, em 2014, esse número saltou para mais 62 mil (LAVALLE; BARONE, 2015; SECRETARIA GERAL DA REPÚBLICA, 2014). A atuação desses conselhos compreende diferentes áreas de políticas públicas, como saúde, educação, assistência social, preservação do patrimônio, meio ambiente, segurança alimentar, direitos do idoso, cultura, habitação, entre outras. Além disso, existem conselhos como o de saúde, educação, assistência social e direitos da criança e adolescente, que

estão presentes na grande maioria dos municípios brasileiros (LAVALLE; BARONE, 2015; SECRETARIA GERAL DA REPÚBLICA, 2014).

Buscando entender como é atuação desses conselhos, quem são seus participantes, qual a qualidade do processo deliberativo, e qual sua efetividade em influenciar e gerar resultados concretos nas políticas públicas à qual estão associados, foram conduzidos diversos estudos ao longo das últimas duas décadas. Alguns desses estudos buscaram entender quais variáveis poderiam interferir no sucesso ou fracasso dessas instituições participativas. Entre as variáveis de maior destaque encontram-se variáveis internas, como o desenho institucional (AVRITZER, 2008), e a área de política pública (FUKS; PERISSINOTTO, 2006), mas também variáveis do contexto externo, como o associativismo da sociedade civil (AVRITZER, 2008). Apesar da evolução dos estudos em entender a qualidade do processo deliberativo, Almeida e Cunha (2011) ressaltam a necessidade de avançar no entendimento de quem participa da deliberação e quais as desigualdades que são reproduzidas nesses espaços.

2.1.3 A participação, representação e representatividade das mulheres nos Conselhos de Políticas Públicas

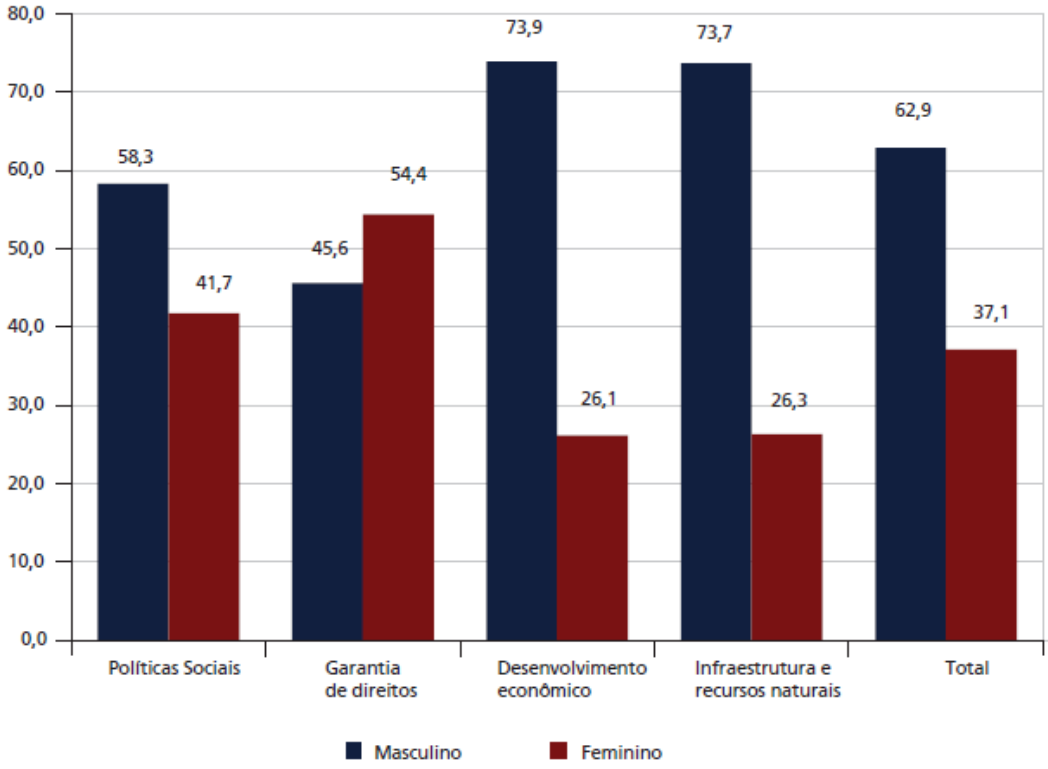
Com o objetivo de analisar se, e como, a presença de mulheres pode influenciar nas discussões e deliberações acerca das políticas públicas dentro dos conselhos, é necessário resgatar os conceitos de participação, representação e representatividade e quais são as suas diferenças. De acordo com Lavalle (2011), a participação surge no Brasil, como uma categoria prática que visa a emancipação das camadas populares, permitindo que se tornem atores da sua própria história e representantes de seus próprios interesses. A ideia de participar para emancipar surge nos anos 1960 e com a Constituição Federal de 1988 ela é institucionalizada como um direito dos cidadãos e viabilizada por meio das instituições participativas, que entre elas estão os Conselhos de Políticas Públicas. Porém, considerando que a participação nos conselhos é restrita a um número pequeno de cidadãos, passou a ocorrer uma “representação oficial da sociedade civil” nesses espaços, como identificado por Avritzer (2007). No entanto, quando os conselheiros e conselheiras atuam como representantes da sociedade civil, a legitimidade dessa representação se torna uma questão importante de ser observada, uma vez que eles passam a deliberar sobre políticas públicas que irão afetar toda a população (TATAGIBA, 2005).

Diferentemente de uma representação eleitoral, a legitimidade da representação societal não é obtida por meio do consentimento direto dos indivíduos, considerando que em muitos casos não há um processo eleitoral, onde esses atores sociais são eleitos pela população para se tornarem seus representantes (URBINATI; WARREN, 2008). Portanto, a legitimidade dessa representação se dá quando o representante manifesta as demandas de seus representados nesses espaços, ou seja, está comprometido em levar e defender os interesses do grupo ao qual está representando. O exercício desse comprometimento, é chamado de *representatividade* (LAVALLE ET AL., 2006; URBINATI, 2011; YOUNG, 2014).

Ao longo dos últimos anos, alguns estudos tentaram entender quem são os participantes dos conselhos de políticas públicas. Em termos de gênero (enfoque deste trabalho), as investigações mostraram que apesar das mulheres apresentarem um percentual maior de representação nos conselhos do que na representação parlamentar, sua participação ainda é inferior à dos homens (IPEA, 2013; LUCHMANN, ALMEIDA E GIMENES, 2016; ZAREMBERG, 2016), principalmente nos espaços de decisão desses conselhos (LUCHMANN, ALMEIDA E GIMENES, 2016). Verifica-se uma exceção nos conselhos da área social, que tradicionalmente é conhecida como uma área de atuação feminina devido a construção do papel da mulher na nossa sociedade, onde a atuação das mulheres está voltada aos cuidados domésticos e familiares quase como uma consequência “natural” ou “inevitável” (LUCHMANN, ALMEIDA E GIMENES, 2016).

Em 2011, o Ipea realizou uma pesquisa com 24 Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e identificou que apenas em conselhos da área temática de direitos humanos, as mulheres representavam mais da metade dos membros (54,4%), seguido pelos conselhos de políticas sociais, com 41,7%, como mostra a Figura 1 (IPEA, 2013). No caso da área temática de políticas sociais, já era esperado um alto percentual de mulheres, uma vez que essa é a área em que as mulheres tradicionalmente ocupam na espera pública, porque transpõe o papel do cuidado que as mulheres exercem no ambiente doméstico (LUCHMANN, ALMEIDA E GIMENES, 2016; ORSATO E GUGLIANO, 2010). Em relação aos conselhos da área temática de direitos humanos, a grande concentração de mulheres se dá porque dentro desse grupo foram considerados conselhos que defendem os direitos femininos e que em alguns casos eram compostos exclusivamente por mulheres, como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) (IPEA, 2013).

Figura 1 - Distribuição dos conselheiros por sexo segundo a área temática do conselho (%)



Fonte: Ipea, 2013.

Esse gráfico reforça os achados da pesquisa realizada por Luchmann, Almeida e Gimenes (2016), que apesar da representação das mulheres nos conselhos de políticas públicas ser superior à representação parlamentar, ela é concentrada em áreas tradicionalmente "femininas", existindo ainda uma desigualdade muito grande de acesso em áreas como economia e infraestrutura.

A baixa proporção de mulheres nesses espaços de participação social, faz com que os "pontos de vista" desse grupo não sejam levados em conta quando as decisões sobre as políticas públicas são tomadas (YOUNG, 2014). Com isso, não chega ao debate decisório como determinadas políticas podem afetá-las como grupo, mas também os subgrupos de mulheres, como mulheres negras e mulheres com deficiência, por exemplo. Uma vez que, uma pessoa que não pertence a um desses grupos, dificilmente conseguirá expor as suas necessidades específicas (YOUNG, 2014), o que significa que o conteúdo da representação pode ser impactado por "quem" é o agente da representação.

Portanto, inserir as mulheres nesses espaços faz-se necessário para que seus interesses sejam representados e considerados no processo de discussão e decisão de políticas públicas (YOUNG, 2014). Além disso, é importante ressaltar que apesar da possibilidade de existirem interesses em comum, não se deve considerar uma homogeneidade de interesses entre as mulheres, uma vez que elas podem ter outros interesses originados de outras categorias de

diferença além do gênero, como raça, etnia e capacitismo, por exemplo (MOSER, 1993, citado por ZAREMBERG, 2016). No contexto da América Latina, Lupien (2021) buscou entender como os espaços de participação social local engajam as mulheres, quais resultados dessa participação e como diferentes mecanismos influenciam esses resultados. Para isso, a autora analisou 15 casos de participação social da Venezuela[2], Equador[3] e Chile[4]. A partir de sua análise, a autora identificou que os resultados de envolver mulheres nesses espaços faz com que: 1) as mulheres desenvolvam um senso de empoderamento e de eficácia política; 2) exista uma distribuição mais igualitária de bens e serviços públicos; 3) assuntos que antes eram considerados "domésticos" passam a ser discutidos nesses espaços, como cuidado de crianças e educação, mas ainda existe a dificuldade de inserir assuntos relacionados à gênero e suas diferenças, como o aborto e; 4) haja uma maior participação cívica das mulheres. No entanto, esses resultados não são homogêneos em todos os 15 casos analisados e são influenciados principalmente pela quantidade de mulheres participando desses espaços e pelas oportunidades de capacitação dadas a elas para que desenvolvam as habilidades requeridas à participação.

Esses estudos são um ponto de partida para entender como as mulheres são inseridas nos espaços de participação social e como a desigualdade de gênero presente na sociedade se reproduz nesses espaços. No entanto, os estudos voltados para o contexto brasileiro ainda se restringem à representação das mulheres em termos quantitativos e não exploram se, e como, essa representação se transforma em influência na agenda das políticas públicas. O Quadro 1 sistematiza alguns dos principais trabalhos analisados, que buscam entender a presença e a atuação das mulheres em diferentes tipos de instituições participativas.

[2] Communal Councils
[3] Citizen Assemblies
[4] Neighborhood Councils

Quadro 1 - Sistematização da literatura sobre a atuação das mulheres em instituições participativas

Autores	**Objetivo**	**Achados da pesquisa**	**Contexto de análise**	**Foco da análise**	
				Representação	**Representatividade**
Luchmann e Almeida (2010)	Entender o perfil dos representantes nos Conselhos de Políticas Públicas de municípios catarinenses	● Elevado percentual de mulheres nos conselhos analisados. ● Concentração de participantes de níveis mais altos de renda e escolaridade. ● Perfil geral das conselheiras indica o "predomínio da conselheira mulher, com faixa de 40 anos, alta escolaridade, casada, católica e branca".	Foi analisada a representação das mulheres nos Conselhos de Saúde, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente, em três municípios de Santa Catarina: Chapecó, Itajaí e Concórdia.	Sim	Não
Luchmann, Almeida e Gimenes (2016)	Comparar a presença de gênero em conselhos de diferentes áreas, na representação da sociedade civil e governamental e nos diferentes níveis da federação	● A representação das mulheres é mais concentrada nos conselhos de Assistência Social, está em equilíbrio com o número de homens nos conselhos de Saúde e é minoria nos conselhos de Meio Ambiente. ● Com relação às diferentes esferas, as mulheres estão mais presentes nos conselhos municipais e estaduais e têm sua participação reduzida nos conselhos federais.	Foram analisados 105 conselhos municipais, 32 estaduais e 3 federais, totalizando 140 conselhos. Sendo eles distribuídos nas seguintes áreas de políticas públicas: Assistência Social (45 conselhos), Saúde (48 conselhos) e Meio Ambiente (47 conselhos).	Sim	Não
Santos (2019)	Entender se as instituições participativas são espaços que têm maior predisposição para a participação das mulheres	● A participação das mulheres nas instituições participativas é influenciada pela área de política pública, pela esfera governamental e pela posição ocupada (titular ou suplente). ● Áreas sociais contam com uma maior proporção de mulheres.	Foi analisada a representação das mulheres nos conselhos de políticas públicas das áreas de Educação, Promoção de Igualdade Racial, Turismo e Política Urbana , do município de Belo Horizonte, do Estado de Minas Gerais e do Governo Federal.	Sim	Não

Autores	Objetivo	Achados da pesquisa	Contexto de análise	Foco da análise	
				Representação	Representatividade
		● Quanto maior o nível de governo, menor a proporção de mulheres, porque maiores serão os custos desta participação.			
Lupien (2021)	Entender como os espaços de participação social local engajam as mulheres e como diferentes mecanismos influenciam essa participação. Os mecanismos observados são: alto percentual de participação das mulheres; processo de deliberação que promove diferentes tipos de engajamento; oportunidades de treinamento; práticas para encorajar a participação das mulheres	● Os espaços de participação local, de modo geral, engajam a participação das mulheres e trazem resultados positivos, como maior confiança e maior senso de eficácia das mulheres para participarem de discussões públicas, a discussão de assuntos, que antes eram reservados ao ambiente doméstico, em espaços públicos. ● O percentual de presença de mulheres e as oportunidades de treinamento podem atuar como as principais variáveis moderadoras desses resultados. ● Mesmo nesses espaços ocorre a manutenção de desigualdades de gênero, principalmente em casos em que há um baixo percentual de mulheres.	Foram analisados 15 casos de participação social local de países da América Latina. 6 casos da Venezuela (communal councils), 5 casos do Equador (citizen assemblies) e 4 casos do Chile (neighborhood councils).	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Analisando o Quadro 1, é possível observar que dos 4 estudos apresentados apenas 1 deles analisa a representatividade das mulheres nos espaços participativos. Portanto, é necessário explorar como as mulheres exercem sua representatividade nesses espaços, ou seja, como as mulheres atuam em prol de seus interesses e necessidades, e como diferentes variáveis internas ou externas a estas instituições potencializam ou restringem a sua atuação (AVRITZER, 2011; LUPIEN, 2021).

Em 2013, buscando lidar com o problema da baixa proporção de mulheres nos Conselhos de Políticas Públicas, o município de São Paulo aprovou a Lei n. 15.946, que institui a representação mínima de 50% de mulheres em todos os conselhos do município. A partir dessa lei, o governo municipal passou a institucionalizar a representação (PHILLIPS, 1998) das mulheres nessas instituições. No entanto, pouco se sabe sobre a implementação e os resultados gerados por essa lei. Será que garantir que haja pelo menos 50% de mulheres nesses espaços é suficiente para que as mulheres, não só sejam representadas em termos quantitativos, mas que as decisões tomadas nesses conselhos sejam representativas para esse grupo?

Para responder a essa pergunta, este trabalho utiliza a teoria sobre Burocracia Representativa como uma lente teórica. Essa teoria que é debatida na seção seguinte, foi escolhida porque explica como burocratas que pertencem a um determinado grupo demográfico, atuam em prol do interesse de beneficiários que também fazem parte desse grupo, na formulação e implementação das políticas públicas. Portanto, quando o município institucionaliza a participação das mulheres nos conselhos de políticas públicas, ele garante, o que essa teoria chama de “representação passiva” desse grupo nos espaços de controle social.

2.2 Burocracia Representativa

Ao longo dos anos, o campo de estudo sobre *Burocracia Representativa* teve uma grande evolução em termos de pesquisas teóricas e empíricas (GROENEVELD; VAN DE WALLE, 2010). Essa evolução tornou evidente que para ter legitimidade e credibilidade pública, a burocracia estatal precisa ser representativa de sua população. Com isso, a representatividade dos burocratas passou a ser uma preocupação central para formuladores de políticas públicas e pesquisadores da área de ciências sociais e da administração pública (KRISLOV, 1974).

Kingsley (1944) foi o primeiro autor a definir o termo *Burocracia Representativa* para a área da administração pública, ao fazer uma análise de como o serviço público britânico

daquela época refletia as características da estrutura social da Inglaterra. Anos depois, essa discussão é expandida por Paul Van Riper (1958, citado por GROENEVELD; VAN DE WALLE, 2010), que define que para ser considerada representativa, uma burocracia precisa (1) consistir em um corpo político que seja razoavelmente representativo da população, em termos de características demográficas, ocupação, classe, geografia e interesses, e (2) estar em sintonia geral com o *ethos* e as atitudes da sociedade da qual faz parte. Já Mosher (1982), amplia esse debate ao argumentar que existem duas formas de uma burocracia ser representativa: a passiva e a ativa. Segundo o autor, a representação passiva, diz respeito à origem dos burocratas e em que grau eles refletem a sociedade. Nesse caso, os burocratas representam diferentes características demográficas como, por exemplo, local de origem, nível de escolaridade, renda familiar, raça ou etnia, religião e gênero, e a representação pode ser estatisticamente aferida.

Já a representação ativa sugere como a existência desses burocratas se traduz em programas, políticas públicas e decisões, que irão beneficiar de forma sistemática o grupo ao qual representam, ou seja, se trata de como a representação se transforma em representatividade (HINDERA; YOUNG, 1998; MEIER; NICHOLSON-CROTTY, 2006). Sendo assim, a representação passiva é uma condição necessária para que os burocratas atuem em prol do grupo ao qual representam (representação ativa) (DANTAS CABRAL et al., 2021).

Estudos realizados em diferentes contextos buscam entender o que é preciso para que uma burocracia que possui representação passiva a transforme em ativa (HINDERA; YOUNG, 1998; LIM, 2006; MEIER, 2019; SOWA; SELDEN, 2003; WILKINS, 2004). Alguns dos achados desses estudos indicam que essa transformação pode ocorrer quando o grupo que está representando atinge uma massa crítica na organização, constitui uma pluralidade (proeminência social) dos funcionários da agência, constitui uma maioria (dominância social), compartilham valores e crenças e entendem as necessidades de quem está sendo representado (HINDERA;YOUNG, 1998; LIM, 2006; MEIER, 2019; SOWA; SELDEN, 2003; WILKINS, 2004).

O impacto que essas diferentes formas de representação podem ter em diversas áreas das políticas públicas vem sendo investigado ao longo do tempo, como, por exemplo, na educação (ATKINS et al., 2014; MEIER et al., 1999), na gravidez na adolescência (ATKINS; WILKINS, 2013), na justiça criminal (BRADBURY; KELLOUGH, 2011) e na habitação (LEVINE EINSTEIN et al., 2015). No entanto, como a maior parte desses estudos é focada para a burocracia a nível de rua, ou seja, instituições em que os burocratas entregam os serviços públicos diretamente aos cidadãos, existe a necessidade de ampliar os estudos sobre burocracia representativa para outros tipos de instituições governamentais (MEIER, 2019).

Portanto, a escolha de usar a burocracia representativa como uma lente teórica para analisar como a representação passiva (instituída a partir da Lei de Paridade de Gênero) se transforma em ativa (representatividade) nos Conselhos de Políticas Públicas, é uma tentativa de contribuir para preencher essa lacuna. Uma vez que os conselhos são instituições participativas que fazem parte da burocracia estatal, mas que diferente das instituições públicas tradicionais, se verifica uma partilha de poder entre os agentes do governo e a sociedade civil e, diferentemente das burocracias a nível de rua, não há uma entrega de serviços direta à população.

3 OBJETIVO E QUESTÕES DE PESQUISA

O objetivo principal deste trabalho consiste em entender como a implementação de uma lei que garante a representação passiva das mulheres nos Conselhos de Políticas Públicas, pode influenciar para que essa representação seja transformada em representação ativa (representatividade). Esse objetivo reflete-se na seguinte questão (e subquestões) de pesquisa:

Em que medida a representação institucionalizada influencia a representatividade das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas?

a. *Quais elementos do contexto interno ou externo aos conselhos podem influenciar a representatividade das mulheres nesses espaços?*
b. *Quais são as estratégias adotadas pelas mulheres para participar ativamente desses espaços?*
c. *Como o comportamento dos demais participantes é afetado pela institucionalização da representação?*

4 METODOLOGIA

4.1 Natureza e justificativa do método qualitativo

Como a análise da representação e representatividade nos Conselhos de Políticas Públicas sob a perspectiva da teoria de burocracia representativa ainda é um campo pouco estudado, o método qualitativo baseado numa abordagem indutiva permite uma pesquisa exploratória para identificar como se dá a transformação da representação passiva em ativa, nas instituições participativas onde existe partilha de poder entre o estado e a sociedade civil (CRESWELL, 2010; GÜNTHER, 2006). Ainda, a escolha pelo método qualitativo permite ter uma visão holística do fenômeno em um contexto em que ele foi pouco estudado (PRATT, 2009).

Outro fator que determina a escolha de utilizar o método qualitativo é a questão de pesquisa. Em estudos como esse, onde busca-se entender questões do tipo "como é que", o método qualitativo é o mais indicado porque permite a compreensão do fenômeno a partir da perspectiva das pessoas que o vivenciam em seu contexto natural, além de identificar variáveis que estão relacionadas ao contexto e que podem surgir ao longo do desenvolvimento do estudo (GIOIA; CORLEY; HAMILTON, 2013; OSPINA; ESTEVE; LEE, 2018; PRATT, 2009).

Por regra, as pesquisas qualitativas são indutivas e exploratórias, ou seja, não partem de hipóteses pré-definidas, com proposições surgindo a partir do campo, com a exploração do fenômeno em seu contexto natural (BRYMAN, 2003). Portanto, essa é mais uma das justificativas para a escolha do método qualitativo neste estudo, uma vez que se espera que as proposições surjam a partir do campo.

4.2 Design da pesquisa

4.2.1 Unidade de análise

Neste estudo, a unidade de análise é a dinâmica dentro de três Conselhos de Políticas Públicas do município de São Paulo (Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Habitação e Conselho Municipal de Política Urbana), antes e após a implementação da lei de paridade. A escolha dessa unidade de análise baseia-se no objetivo central deste trabalho, que é entender como as mulheres passam a exercer sua representatividade nos conselhos de políticas

públicas, a partir da implementação de uma lei que garante que haja pelo menos 50% de mulheres nesses espaços, e quais fatores do contexto interno e externo à essas instituições contribuem para promover ou limitar a sua atuação. Portanto, será analisado se, e como, a institucionalização da representação (PHILLIPS, 1998) das mulheres faz com que políticas relacionadas às demandas e necessidades desse grupo sejam pautadas e discutidas nesses espaços.

4.2.2 Estratégia de pesquisa

A transformação da representação institucionalizada das mulheres nos Conselhos de Políticas Públicas em representatividade pode ser considerada um fenômeno social complexo, tendo em vista que pode estar relacionada a uma série de variáveis do contexto e de como as pessoas interagem dentro dele (MEIER, 2019). Além disso, o caso do município de São Paulo pode ser considerado exclusivo, pois o município foi um dos primeiros a legislar sobre a paridade de gênero em Conselhos de Políticas Públicas. No entanto, apesar da lei ter sido aplicada a todos os conselhos do município, sua implementação e seus efeitos não são, necessariamente, homogêneos, dado que a participação e atuação das mulheres pode variar de acordo com a área de política pública a qual o conselho está associado (LUCHMANN e ALMEIDA, 2010; LUCHMANN, ALMEIDA e GIMENES, 2016; SANTOS, 2019). Ou seja, a área de política pública pode atuar como um moderador dos resultados gerados pela lei. Por exemplo, em áreas como a saúde onde existe um forte histórico de atuação das mulheres, a lei pode ter menos efeito. Já na área da política urbana, apesar de haver mulheres, o planejamento urbano ainda é composto, majoritariamente, por homens, então nesse caso a lei pode ter um papel importante para potencializar o acesso das mulheres a esses espaços.

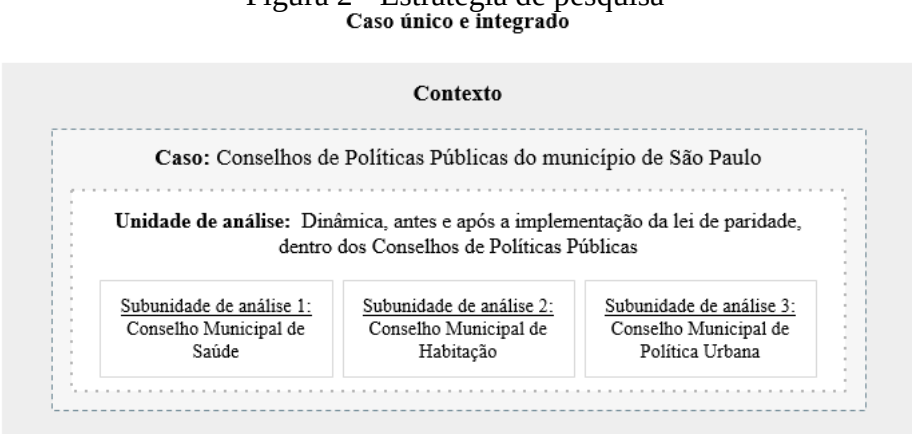
O tipo de conselho, classificado a partir da indução territorial e especificação institucional, é outro fator que pode ser visto como um moderador dos resultados desta pesquisa. Lavalle, Guicheney e Vello (2021), a partir da análise dos padrões decisórios de 138 conselhos de 5 municípios de grande porte, propõem uma classificação para os conselhos de políticas públicas de acordo com a indução territorial para existência dos conselhos e a especificação institucional de suas atribuições. As três classificações sugeridas pelos autores são:

a) C1: conselhos que possuem fortes mecanismos de indução federal para sua expansão e são institucionalmente especificados, fazendo parte dos processos decisórios das políticas ao qual estão associados.
b) C2: conselhos criados a partir de mecanismos de indução federal fortes, moderados ou inconsistentes e não são institucionalmente especificados ou não fazem parte dos processos decisórios da política.
c) C3: conselhos criados a partir de mecanismos fracos ou inexistentes de indução federal e não possuem especificação institucional, ficando a critério de cada município sua existência e atribuições dentro da política ao qual está associado.

A partir dessa classificação é possível entender como cada um desses tipos pode influenciar nas políticas públicas, por exemplo, conselhos do tipo C1 possuem um maior potencial de incidir sobre as políticas públicas, pois fazem parte do processo decisório da política ao qual estão associados. Já nos conselhos do tipo C2 e C3, como não há esse tipo de determinação, pode haver uma maior dificuldade de que essa influência ocorra.

Portanto, para estudar um fenômeno com essa complexidade e de forma profunda, faz-se necessária a adoção de uma estratégia de pesquisa que permita estudá-lo em seu contexto e que, ao mesmo tempo, permita entender como a unidade de análise varia dentro de cada conselho. Por estes motivos, a estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso único e integrado (YIN, 2014). A Figura 2 apresenta um esquema que representa a estratégia de pesquisa adotada neste estudo.

Figura 2 - Estratégia de pesquisa



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Yin, 2014.

Ao adotar o estudo de caso único e integrado como estratégia de pesquisa espera-se (CASSELL; SYMON, 2004; YIN, 2014):

1. Descrever cada um dos conselhos utilizados, detalhando sua composição, contexto interno e como ocorre a representação das mulheres nesses espaços;
2. Explorar como ocorre a representatividade das mulheres em cada um dos conselhos, entendendo as pautas levadas por elas e as estratégias adotadas para influenciar no processo deliberativo;
3. Comparar os resultados encontrados para os três conselhos e analisar quais as diferenças e semelhanças entre eles para entender como diferentes variáveis podem influenciar na unidade de análise;
4. Compreender a implementação e os possíveis efeitos da lei de paridade de gênero aplicado aos conselhos do município de São Paulo.

4.2.3 Seleção do caso e das subunidades

A escolha do caso utilizado neste estudo pode ser considerada intencional e por conveniência. Intencional porque foi escolhido como caso os conselhos da cidade de São Paulo. A justificativa dessa intencionalidade é devido a Lei 15.946, que institucionaliza a paridade de gênero nos Conselhos de Políticas Públicas do município (SÃO PAULO, 2013). Outro fator que faz com que a escolha seja considerada intencional são as subunidades de análise, que se referem às áreas de políticas públicas que esses conselhos estão associados, saúde, habitação e política urbana.

A escolha do Conselho Municipal de Saúde (CMS) como primeira subunidade de análise, deve-se ao alto nível de institucionalização deste conselho, considerando que, historicamente, ele é parte da política de saúde a nível federal, estadual e municipal. Além disso, outro fator que contribuiu para essa escolha, foi que a representação das mulheres em conselhos dessa área temática tende a ser mais equilibrada, devido à participação histórica das mulheres em organizações sociais relacionadas à saúde (IPEA, 2013; LUCHMANN, ALMEIDA e GIMENES, 2016). Então, neste caso, os efeitos da lei de paridade de gênero em termos de representação podem ser menores, considerando que as mulheres já possuíam mais oportunidades de ocupar esse espaço antes da lei. Portanto, esse contexto já favorável à representação das mulheres, poderia potencializar a transformação da representação em representatividade.

Já os Conselhos Municipais de Habitação (CMH) e Política Urbana (CMPU), que são, respetivamente, a segunda e terceira subunidade de análise, foram escolhidos com a mesma intencionalidade, mas por apresentarem expectativas opostas em relação à representação das

mulheres, quando comparados ao Conselho Municipal de Saúde. Uma vez que, apesar de terem uma grande atuação na luta do direito à moradia (HELENE, 2019), as mulheres foram historicamente excluídas do debate a respeito dessas políticas, devido a construção social de que o envolvimento da mulher deve se restringir ao ambiente privado e do homem ao público (KERN, 2021). Como esperado, esse desequilíbrio de gênero se repete também nos conselhos, já que em 2011, apenas 26% das posições nos conselhos de infraestrutura e recursos naturais eram ocupadas por mulheres (IPEA, 2013). Portanto, nesses dois casos, a lei de paridade de gênero pode ter tido um efeito significativo para corrigir esse desequilíbrio, ao mesmo tempo que nesses dois contextos existem maiores chances de outras variáveis históricas influenciarem a transformação da representação institucionalizada das mulheres em representatividade.

Por fim, pode-se considerar que as subunidades de análise foram selecionadas também por conveniência (BURGESS, 1984), dado que essas três instituições participativas eram as que possuíam uma maior quantidade de registros publicizados, facilitando, assim, a coleta de dados e o estudo em profundidade de cada uma delas.

A seguir, são apresentadas no Quadro 2, as características institucionais de cada um dos conselhos que serão utilizados como subunidades de análise neste trabalho. A partir do quadro, é possível perceber que os três conselhos analisados possuem o mesmo escopo de atuação para cada uma das áreas de políticas públicas em que atuam. No entanto, eles diferem em composição (tanto em número quanto na distribuição das cadeiras entre os segmentos), na forma de entrada dos conselheiros e conselheiras (podendo ser indicação ou eleição), e na capacidade de incidir sobre as políticas públicas (o CMS e o CMH conselhos deliberativos e o CMPU consultivo). Além disso, eles diferem na frequência em que as reuniões ocorrem (o CMS realiza pelo menos doze reuniões ao ano, o CMH seis e o CMPU quatro), o que pode influenciar nas oportunidades de envolvimento do conselho no processo decisório das políticas públicas. Por fim, cada um dos conselhos representa um dos tipos propostos por Lavalle, Guicheney e Vello (2021), sendo o CMS um conselho do tipo C1, o CMH do tipo C2 e o CMPU do tipo C3.

Quadro 2 - Características institucionais dos conselhos de políticas públicas analisados

Características institucionais[5]	**CMS - SP**	**CMH - SP**	**CMPU - SP**
Visão e tipo	Órgão permanente e deliberativo do Sistema Único de Saúde - SUS, instituído a partir da Constituição Federal de 1988	Órgão deliberativo, instituído por lei municipal, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001)	Órgão consultivo, instituído pelo Plano Diretor Estratégico de 2002, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001)
Participantes	32 membros, distribuídos em: - 16 representantes dos usuários - 8 representantes dos trabalhadores da saúde - 6 representantes de instituições governamentais e de ensino superior - 2 representantes de prestadores de serviços de saúde e de fornecedores ou produtores de insumos de saúde	48 membros, distribuídos em: - 16 representantes do poder público (municipal e estadual) - 16 representantes de entidades populares de moradia (entidades comunitárias e de organizações populares ligados à habitação), eleitos de forma direta pela população; - 16 representantes da sociedade civil (universidades, sindicatos de classes, sindicatos empresariais)	60 membros, distribuídos em: - 26 representantes de órgãos do Poder Público indicados pelo Prefeito - 34 representantes da sociedade civil (Conselho Participativo Municipal, movimentos de moradia, associações de bairros, setor empresarial, entidades sindicais, ONGs, entidades profissionais, entidades acadêmicas e de pesquisa, movimentos ambientalistas, movimentos de mobilidade urbana, movimentos culturais, entidades religiosas, Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES, Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP[6], Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - CMTT, Conselho Municipal de Habitação - CMH.

[5] Baseadas em Fung (2003).

[6] Foi extinto pelo decreto Nº 57.802 de 26 de julho de 2017 (São Paulo, 2017).

Características institucionais[5]	**CMS - SP**	**CMH - SP**	**CMPU - SP**
Forma de entrada	Poder Público - Indicação Sociedade Civil - Indicação	Poder público - Indicação Entidades populares de moradia - Eleição Demais representantes da sociedade civil - Indicação	Poder público - Indicação Representantes das macrorregiões e outros conselhos - Indicação Demais representantes da sociedade civil - Eleição
Assunto e escopo da deliberação	Propor, fiscalizar, monitorar e avaliar aspectos relacionados à política de saúde do município	Propor, fiscalizar, monitorar e avaliar aspectos relacionados à política de habitação do município	Propor, monitorar e avaliar aspectos relacionados à política de desenvolvimento urbano do município
Formato da deliberação	Apresentação de informes Discussão de pauta (definido previamente e aberto para inclusão no dia) Deliberações (encaminhamentos)	Apresentação de informes Discussão de pauta (definido previamente e aberto para inclusão no dia) Deliberações (encaminhamentos)	Apresentação de informes Discussão de pauta (definido previamente e aberto para inclusão no dia) Deliberações (encaminhamentos)
Frequência	Reuniões mensais de 4 horas	Reuniões bimestrais de 4 horas	Reuniões trimestrais de 3 horas
Empoderamento dos participantes	Possuem poder de mudar a direção de decisões públicas	Possuem poder de mudar a direção de decisões públicas	Possuem pouco poder de mudar a direção de decisões públicas
Monitoramento	Monitora e avalia as políticas existentes, com o poder de referendar as decisões do governo	Monitora e avalia as políticas existentes, com o poder de referendar as decisões do governo	Monitora e avalia as políticas existentes
Data de criação	07 de janeiro de 1998	02 de setembro de 2002	13 de setembro de 2002
Classificação[7]	C1 - possui fortes mecanismos de indução federal e especificação institucional, fazendo parte do processo decisório da política de saúde	C2 - possui fortes mecanismos de indução federal e não possui uma especificação institucional, ficando a critério do município decidir como o conselho fará processo decisório da política de habitação	C3 - mecanismos fracos de indução federal e não possui especificação institucional, ficando a critério do município sua existência e atribuições dentro da política de desenvolvimento urbano

Fonte: Elaboração própria com base na coleta e análise dos dados secundários.

[7] Baseada na tipologia proposta por Lavalle, Guicheney e Vello (2021)

4.2.4 Técnica de coleta de dados

Considerando a importância do uso de múltiplas fontes de dados para dar robustez ao estudo, serão utilizados dados primários e dados secundários para que seja possível realizar a triangulação das informações encontradas (EISENHARDT, 1989; YIN, 2014).

4.2.4.1 Dados primários

Os dados primários foram obtidos por meio de entrevistas em profundidade com uma amostragem intencional, ou seja, os entrevistados foram selecionados intencionalmente por apresentarem um conjunto de características que são importantes ao estudo (LINCOLN; GUBA, 1985). A amostra é composta por 17 pessoas, distribuídas entre mulheres e homens que atuaram como representantes dos diferentes segmentos que compõem os conselhos, em períodos antes e depois da implementação da lei. Foram entrevistados representantes de trabalhadores, de movimentos populares, do poder público, entre outros. Ao selecionar esse perfil para a entrevista, espera-se entender, sob a perspectiva dos entrevistados, como foi a implementação da lei e como essa lei pode ou não ter influenciado a representatividade das mulheres nos conselhos estudados (SILVERMAN, 2003). No entanto, o critério de atuação em períodos antes e depois da implementação foi descumprido nos seguintes casos:

1. Não foi identificado uma pessoa que tenha atuado como representante de determinado segmento em momentos antes e depois da implementação da lei. Por exemplo, não foi identificado uma pessoa que tivesse sido representante do poder público antes e depois da implementação da lei de paridade no Conselho Municipal de Saúde;
2. Quando uma pessoa foi indicada por outro(a) entrevistado(a) como alguém que poderia contribuir para os objetivos desta pesquisa.

O roteiro das entrevistas foi elaborado com base na literatura e nas questões de pesquisa que guiam este trabalho (Apêndice A). As entrevistas aconteceram entre os meses de setembro de 2022 e março de 2023, e foram conduzidas pela pesquisadora principal deste estudo. Cada uma durou aproximadamente uma hora, e foram gravadas e transcritas no formato *verbatim* com o auxílio do *software Transkriptor*, específico para esse fim. Ao confirmar a participação no estudo, os entrevistados receberam um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, que deveria ser entregue assinado no momento da entrevista (Apêndice B).

O Quadro 3 apresenta o perfil de cada um dos entrevistados. Para manter a privacidade dos entrevistados, optou-se por não adicionar a entidade representada pelos entrevistados nos conselhos. Entretanto, vale destacar que entre as pessoas entrevistadas há representantes de diferentes entidades, como: movimentos sociais, sindicatos, secretarias municipais, entre outras.

Quadro 3 - Perfil das pessoas entrevistadas

Subunidade de análise	**Entrevistado(a)**	**Gênero**	**Segmento**	**Período de atuação**		**Duração da entrevista**
				Antes da lei	**Depois da lei**	
Conselho Municipal de Saúde	Entrevistado 1	Masculino	-	4 anos	8 anos	69 minutos
	Entrevistada 2	Feminino	Trabalhadores	4 anos	4 anos	75 minutos
	Entrevistado 3	Masculino	Sociedade Civil	4 anos	2 anos	69 minutos
	Entrevistada 4	Feminino	Poder Público	0	4 anos	51 minutos
	Entrevistada 5	Feminino	Sociedade Civil	2 anos	5 anos	57 minutos
	Entrevistado 6	Masculino	Sociedade Civil	2 anos	2 anos	49 minutos
	Entrevistado 7	Masculino	Sociedade Civil	2 anos	4 anos	54 minutos
	Entrevistada 8	Feminino	Trabalhadores	4 anos	4 anos	58 minutos
Conselho Municipal de Habitação	Entrevistada 1	Feminino	Sociedade Civil	0	4 anos	76 minutos
	Entrevistado 2	Masculino	Sociedade Civil/ Poder Público	2 anos	2 anos	79 minutos
	Entrevistada 3	Feminino	Sociedade Civil	0	5 anos	50 minutos
	Entrevistada 4	Feminino	Poder Público	4 anos	2 anos	60 minutos
Conselho Municipal de Política Urbana	Entrevistado 1	Masculino	Sociedade Civil	0	4 anos	43 minutos
	Entrevistada 2	Feminino	Sociedade Civil	1 anos	3 anos	90 minutos
	Entrevistada 3	Feminino	Poder Público	0 ano	4 meses	31 minutos
	Entrevistada 4	Feminino	Macrorregiões	0	2 anos	67 minutos
	Entrevistado 5	Masculino	Sociedade Civil	3 anos	2 anos	59 minutos

Fonte: Elaboração própria.

A diferença dos números de entrevistados entre os conselhos se deu por duas razões:

1) O primeiro conselho a ter as entrevistas realizadas foi o Conselho Municipal de Saúde, e consequentemente ele foi o conselho que teve um maior número de entrevistados, porque foi onde as informações começaram a surgir, já as entrevistas dos outros dois ocorreram de forma simultânea, e a partir da segunda entrevista o surgimento de novas informações foi reduzindo. Uma vez que em termos de gênero, as falas sobre representação e representatividade eram muito similares ao que foi reportado pelas pessoas entrevistadas do Conselho Municipal de Saúde, e o que era acrescentado eram informações específicas sobre o funcionamento do conselho, que começavam a se repetir a partir da segunda entrevista.
2) As pessoas do Conselho Municipal de Saúde se mostraram mais abertas em participar do estudo, o que permitiu que todas as pessoas que foram convidadas para participar do estudo, de fato o fizeram. Já para o Conselho Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Política Urbana, apenas em torno de 50% das pessoas contatadas, se dispuseram a participar das entrevistas.

4.2.4.2 Dados secundários

Os dados secundários foram obtidos a partir de registros administrativos disponíveis para cada um dos conselhos. Esses registros podem ser divididos em quatro grupos: (1) legislações relacionadas à criação e atribuições dos conselhos, (2) atas das plenárias, (3) deliberações dos conselhos e (4) vídeos das plenárias que ocorreram durante a pandemia de Covid-19. Aqui é importante chamar a atenção para as diferenças que foram observadas entre as informações contidas nas atas e o que foi visto nos vídeos das plenárias. Nas atas, em geral, é feito um resumo das falas ao longo das reuniões, sem uma riqueza de elementos e muitas vezes ocultando partes das falas, enquanto nos vídeos é possível obter as falas na íntegra, com todas as suas nuances, como o tom de voz.

A partir da análise destes documentos e da triangulação com os dados obtidos nas entrevistas, foi possível entender de forma mais profunda o contexto de cada um dos conselhos e a atuação das mulheres antes e após a implementação da lei de paridade de gênero (YIN, 2009).

O Figura 3 apresenta a relação de documentos disponíveis de cada uma das subunidades de análise deste estudo, bem como o período a qual eles se referem.

Figura 3 - Relação de documentos disponíveis

Subunidade de análise	Tipo de documento	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Conselho Municipal de Saúde	Atas	11	10	11	12	12	14	11	12	12	11	14	130 atas
	Vídeos										3	13	76 horas de vídeos
Conselho Municipal de Política Urbana	Atas	2	3	4	5	6	5	4	6	6	2	6	49 atas
	Vídeos										1	6	23 horas de vídeos
Conselho Municipal de Habitação	Atas				2	7	7	5	7	5	3	7	43 atas

Ano de implementação da lei de paridade de gênero

Fonte: Elaboração própria.

4.3 Técnica de análise de dados

Para analisar os dados primários que foram coletados a partir das entrevistas, foi utilizada uma técnica de análise temática (i.e., a técnica de análise de modelo) (KING, 2005). Essa técnica faz uso de uma hierarquia de códigos, que mistura um padrão no processo de análise dos dados qualitativos, ao mesmo tempo em permite uma flexibilidade de adaptação dessa estrutura, à medida que os dados forem sendo coletados e analisados (BROOKS ET AL., 2015). Essas características motivaram a escolha dessa técnica de análise de dados para o presente estudo.

Normalmente essa técnica faz uso de uma abordagem híbrida para a construção da árvore de códigos (i.e., temas). Inicialmente, ela pode ser construída baseada na literatura já existente, no objetivo do estudo, nas questões de pesquisa e no roteiro utilizado na coleta de dados por meio de entrevistas, por exemplo. Em seguida, à medida que as etapas de coleta e análise de dados forem iniciadas, a árvore pode ir sendo adaptada para refletir melhor os dados que estão emergindo do campo e os campos de análises que são identificados. Por fim, após todas as adequações, chega-se ao modelo final que deve ser utilizado como ferramenta de análise para todos os dados coletados (CRABTREE; MILLER, 1999).

Este estudo seguiu o processo descrito acima para construir e refinar a árvore de códigos utilizada para analisar as entrevistas. Inicialmente, foi construída uma árvore de códigos baseada na literatura sobre a representação e representatividade das mulheres em instituições

participativas (LUCHMANN e ALMEIDA, 2010; LUCHMANN, ALMEIDA e GIMENES, 2016; LUPIEN, 2020), no objetivo e na questão de pesquisa deste trabalho, e no roteiro utilizado para as entrevistas. O Quadro 4 apresenta a árvore de códigos inicial.

Quadro 4 - Árvore de códigos inicial

Principal	**Secundários**	
1. Comportamento	1.1 Homem	1.1.1 Antes da lei 1.1.2 Após a lei
	1.2 Mulher	1.2.1 Antes da lei 1.2.2 Após a lei
2. Elementos do contexto	2.1 Barreiras	2.1.1 Diferenças culturais 2.1.2 Ocupação de cargos mais altos
	2.2 Promotores	2.2.1 Preparo e estudo
3. Estratégias	3.1 Diferenças	
	3.2 Homens	
	3.3 Mulheres	
4. Implementação da lei	4.1 Pontos positivos	
	4.2 Pontos negativos	
	4.3 Sugestões de melhoria	
5. Importância da lei		

Ao longo da análise dos dados primários e secundários o código foi sendo refinado, chegando, então, na árvore de códigos final, apresentada no Quadro 5. Para chegar nesta árvore final, o código inicial foi sendo modificado e recebendo agregações *in vivo* (STRAUSS; CORBIN, 1990), ou seja, a partir de referências diretas das falas dos entrevistados, ao longo de toda análise das entrevistas e dos documentos. Feito isso, a árvore foi reanalisada com o objetivo de identificar a relação entre os códigos. Por fim, as entrevistas foram novamente analisadas com base na árvore final.

Quadro 5 - Árvore de códigos final

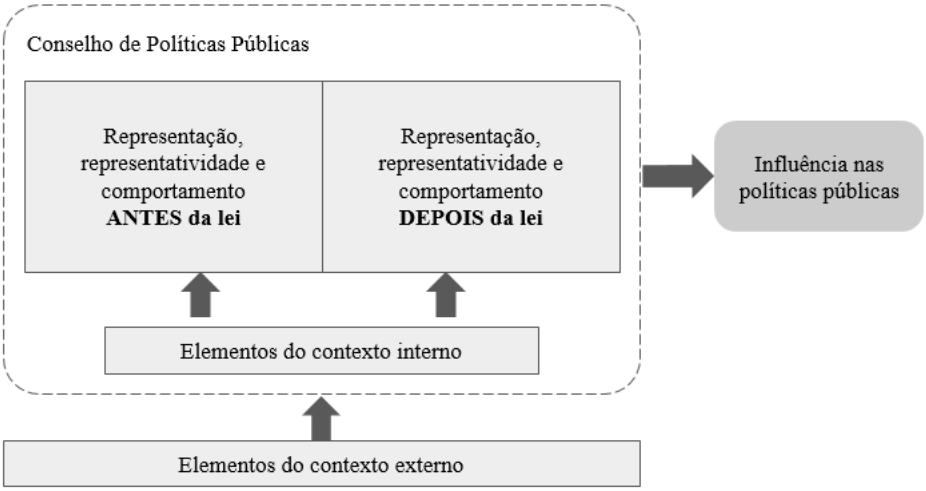
Principal	**Secundários**	
1. Cumprimento da lei de paridade de gênero		
2. Antes da implementação da lei de paridade de gênero	2.1 Representação das mulheres	
	2.2 Representatividade das mulheres	
	2.3 Comportamento dos homens	
3. Depois da implementação da lei de paridade de gênero	3.1 Representação das mulheres	
	3.2 Representatividade das mulheres	
	3.3 Comportamento dos homens	
4. Elementos do contexto que influenciam na representação e representatividade das mulheres	4.1 Contexto interno	4.1.1 Promotores
		4.1.2 Barreiras
	4.2 Contexto externo	4.2.1 Promotores
		4.2.2 Barreiras

Usando esse modelo final como base para a análise *cross-case*, foram sugeridas 7 proposições finais que, em alguma medida, respondem à questão e subquestões de pesquisa.

5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A fim de organizar e sintetizar os achados da pesquisa, foi criado um esquema (Figura 4) que ilustra a relação entre os códigos principais da árvore de códigos final. Esse esquema é apresentado ao final de cada um dos subcasos analisados, sintetizando os principais resultados encontrados ao longo da pesquisa.

Figura 4 - Relação entre os códigos



Fonte: Elaboração própria.

Para suportar os pontos que estavam sendo discutidos na análise dos resultados, foram utilizados trechos mais relevantes das entrevistas e no Apêndice D, podem ser encontrados outros trechos que exemplificam a análise feita nas seções a seguir.

5.1 Análise individual dos subcasos

A. *Conselho Municipal de Saúde de São Paulo*

Apesar de ter sido criado no mandato da Prefeita Luiza Erundina de Souza (1989-1992) entre 1989 e 1990, o Conselho Municipal de Saúde (CMS) só adquire sua conformação legal no governo do Prefeito Celso Pitta em 1998. O CMS é um órgão permanente e deliberativo do Sistema Único de Saúde, e sua composição é quadripartida distribuída entre representantes da sociedade civil (50%), representantes do poder público, de instituições de ensino superior e de prestadores de serviços (25%) e de trabalhadores da área da Saúde (25%) (São Paulo, 1998). Ao todo são 32 conselheiros titulares e 32 suplentes que têm a função de realizar o controle social da política de saúde do município de São Paulo.

De acordo com a classificação proposta por Lavalle, Guicheney e Vello (2021), o Conselho Municipal de Saúde está dentro do grupo C1. Isso significa, que esse conselho possui uma forte indução federal para sua implementação e tem uma especificação institucional que o torna parte do processo decisório das políticas de saúde, como pode ser ilustrado pela Lei Federal Nº 8.142 (BRASIL, 1990), que cria os Conselhos de Saúde e determina que o conselho deve "atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros" (Artigo 1º). Portanto, essas características contribuem para que o CMS tenha maiores chances de incidir nas políticas de saúde.

A.1 Cumprimento da lei de paridade de gênero

O Decreto nº 5.602 (SÃO PAULO, 2015), que regulamenta a lei de paridade de gênero, determina que:

> "Artigo 5º. Os membros titulares e suplentes serão contabilizados separadamente de forma que as mulheres componham o mínimo de 50% do total de titulares e o mínimo de 50% do total de suplentes.
>
> Artigo 6. A participação das mulheres será observada em todos os segmentos dos conselhos de controle social.
>
> § 1º Os representantes do Poder Público e da sociedade civil serão contabilizados separadamente, de forma que as mulheres componham o mínimo de 50% do total de representantes do Poder Público e o mínimo de 50% do total de representantes da sociedade civil." (SÃO PAULO, 2015)

Portanto, em resumo, o que a lei determina é que a paridade seja verificada dentro de cada segmento e dentro das posições de titularidade e suplência. Sendo assim, buscou-se entender como foi a distribuição dentro dos diferentes segmentos que compõem o conselho e nas posições de titularidade e suplência, ao longo dos anos.

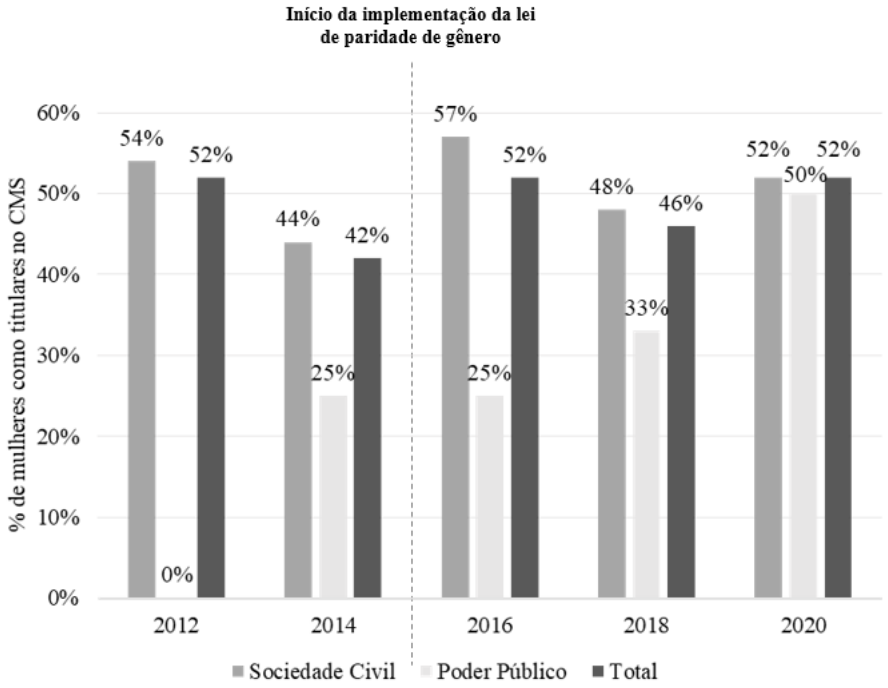
A partir das atas disponibilizadas no sítio eletrônico do CMS foi possível identificar como foi a distribuição dos 32 membros titulares e suplentes em termos de gênero desde 2012[8] até 2021, uma vez que em cada ata consta quem eram os membros titulares e suplentes no momento daquela reunião. Então, para a construção da série histórica de representação das mulheres foi selecionada a primeira ata, a ata mediana e a última ata do ano de referência e as informações dos membros foram registradas para posterior sistematização.

[8] É a partir desse ano que estão disponibilizadas as atas das reuniões do CMS.

No entanto, é importante destacar desde já uma das limitações deste estudo, que é a inferência do gênero dos conselheiros e conselheiras. Como nas atas não consta o gênero de cada um dos membros, foi preciso fazer uma inferência a partir de seus nomes, ou seja, pessoas com nomes que são tradicionalmente associados ao gênero feminino, como Maria e Paula, foram identificadas como mulheres, enquanto pessoas com nomes tradicionalmente associados ao gênero masculino, como Antônio e Carlos, foram identificadas como homem. No caso de nomes não tradicionais, como Vita, em que apenas a partir do nome não era possível fazer uma inferência de gênero, foi feita uma busca na rede social do Conselho Municipal de Saúde e também em outros sítios eletrônicos, até que fosse encontrada alguma informação que permitisse fazer a sua associação ao gênero masculino ou feminino.

A Figura 5 apresenta o percentual de mulheres na posição de titular no Conselho Municipal de Saúde, desde 2012 até 2020.

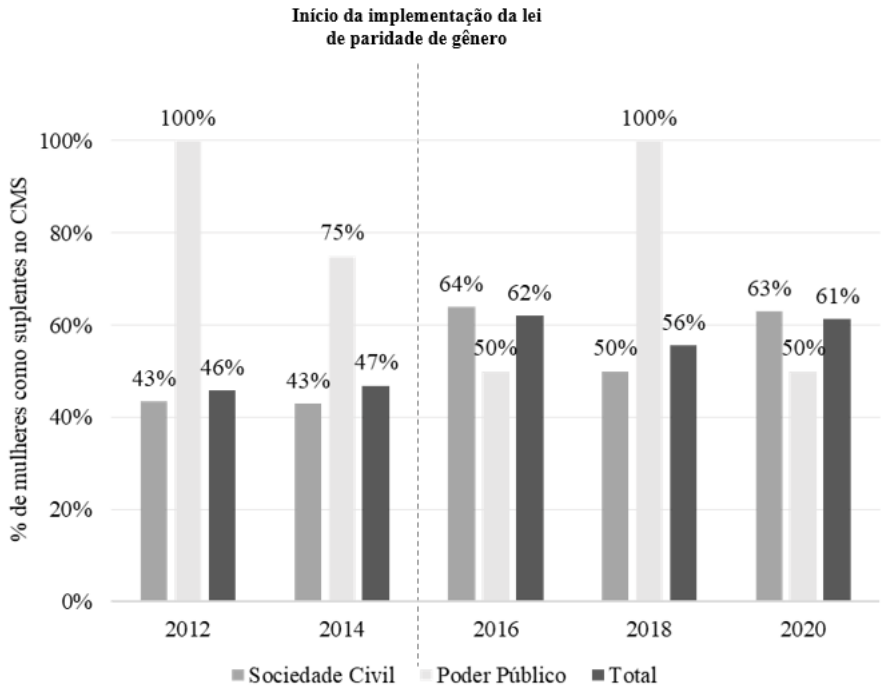
Figura 5 - Série histórica da representação das mulheres na titularidade do CMS



Fonte: Elaboração própria com base nas atas do CMS (SÃO PAULO, s.d.).

Já a Figura 6, apresenta o percentual de mulheres que estiveram ocupando a posição de suplente ao longo dos anos.

Figura 6 - Série histórica da representação das mulheres na suplência do CMS



Fonte: Elaboração própria com base nas atas do CMS (São Paulo, s.d.).

Comparando o que é determinado pelo decreto citado acima com a representação obtida a partir das atas, é possível observar que na posição de titular (Figura 5) a sociedade civil, desde de antes da implementação da lei, já tinha um percentual de mulheres próximo a 50%. No sentido oposto, a representação do poder público na titularidade só cumpre com a paridade de gênero em 2020.

Já na suplência (Figura 6), as mulheres sempre foram a maioria como representantes do poder público, diferentemente do observado nas posições de titularidade. Na sociedade civil, o percentual de mulheres é próximo de 50%, com 43% de mulheres até 2014, e após 2016 passa a atender o critério de paridade.

Esse histórico de participação está coerente com o esperado e com o que foi encontrado em outras pesquisas que avaliaram a representação das mulheres em conselhos de saúde municipais, estaduais e federal (IPEA, 2013; LUCHMANN, ALMEIDA; GIMENES, 2016). Além disso, essa forte representação das mulheres no CMS é reforçada pelos dados primários, coletados através das entrevistas, que serão apresentados a seguir.

A.2 Antes da implementação da lei de paridade de gênero

Representação das mulheres

Em termos de representação, como já demonstrado pelos dados secundários, os entrevistados relataram que desde a criação do CMS sempre houve uma forte representação das mulheres. Uma das razões para isso, relatada pelos entrevistados, e por Costa (2009), foi o envolvimento das mulheres na luta pela criação de programas como o Programa nacional de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), para a instituição do Sistema Único de Saúde e na formulação da Constituição de 1988. A seguir um dos trechos das entrevistas evidencia essa percepção:

> "...dos conselhos que eu participei, entende, antes quando não existia a lei [...] a participação das mulheres já era muito significativa. No Conselho Municipal de Saúde também, do qual eu participei muitos anos." [Entrevistado 3]

Representatividade das mulheres

Com relação a representatividade das mulheres no conselho antes da implementação da lei, os relatos dos entrevistados foram um pouco divergentes. Em sua maioria, os entrevistados relataram que as mulheres exerciam sua representatividade dentro do conselho mesmo antes da lei. Uma vez que elas sempre estiveram mais próximas das unidades de saúde devido a necessidade de levar os filhos, por exemplo, e por isso conheciam mais os problemas que precisavam ser endereçados e levavam eles para serem debatidos no conselho, isso foi colocado no seguinte relato:

> "Participei de conselhos gestores e de unidades de saúde, e quem mais leva mesmo a luta, são as mulheres. Por vários motivos. Primeiro porque são elas que sentem o problema né, dizer o problema da Saúde, quando é da família, ela que cuida desse problema, é isso. Então, ela que vai pegar os filhos e vai levar para unidade de saúde, vai levar para vacinar. Qualquer coisinha ela tá lá, enfim, ela que tem o maior contato com as unidades de saúde e elas conhecem quais são os problemas das unidades de saúde, aquilo que mais lhe afeta, né. Então, isso por si só já faz com que elas passem a lutar para ter melhores… né? Para que a saúde tenha melhor qualidade." [Entrevistado 3]

Ao mesmo tempo, outros entrevistados resgataram que as mulheres que estavam no período anterior à lei não eram tão atuantes, pois, em geral, eram mais velhas e possuíam maiores dificuldades para se deslocar e não tinham tanta força para levar pautas importantes

para as mulheres adiante, como a Comissão de Saúde da Mulher[9]. Esse relato pode ser confirmado a partir das atas, quando na 160ª plenária (14/06/2012) uma conselheira fala sobre a importância de ter uma Comissão de Saúde da Mulher e faz uma tentativa de instituí-la, mas só treze meses depois, na 174ª plenária (08/08/2013), é relatado que a primeira reunião da comissão aconteceu. Outra consideração trazida sobre a atuação das mulheres, era que em muitos casos elas falavam baixo, no sentido de não terem muita voz e de terem dificuldade para se posicionar. Os dois trechos a seguir exemplificam esses pontos:

> "É… não é que é difícil a gente explicar, né, mas naquele conselho é de 32 titulares e 32 suplentes, basicamente a mulher tinha que falar um pouco mais baixo, tá, tinha que falar um pouquinho mais baixo." [Entrevistado 7]

> "Como eu te falei, nós não tínhamos uma participação de mulheres ali, tínhamos aqueles gatos pingados, que são de 1910, que a gente fala que são os mais idosos que não tem tanta atuação, né? Porque tipo assim, por conta da dificuldade para andar, a distância e tudo mais." [Entrevistado 6]

Comportamento dos homens

Já em relação ao comportamento dos homens perante as mulheres dentro do conselho, poucos entrevistados conseguiram trazer relatos sobre esse tópico para o período antes da lei. Mas as duas pessoas que o fizeram, trouxeram o machismo como um dos comportamentos dos homens mais salientes nos anos que antecedem a lei, como indica o trecho abaixo:

> "A maioria dos nossos conselheiros antes da lei, era sempre muito machista, muito, muito machista [...] Então assim, as mulheres sempre tinham seu espaço meio que escondido ou retraído. Não [inaudível] às vezes para falar, quantas vezes eu estive em reuniões que eu tive que defender a mulher, ela tava lá falando e o cara dizia "cala a boca", não, eu dizia ela tem o direito de falar e vai falar, é um direito dela, né?" [Entrevistado 6]

A.3 Depois da implementação da lei de paridade de gênero

Representação das mulheres

Antes de avançar nos resultados sobre a representação e representatividade das mulheres após a implementação da lei, é importante trazer alguns pontos relacionados à sua implementação e sua importância que foram relatados pelas pessoas entrevistadas. De modo

[9] A Comissão de Saúde da Mulher é uma das comissões técnicas temáticas que compõem o colegiado pleno do Conselho. O objetivo dessas comissões é discutir de forma mais profunda assuntos específicos para que sejam levados para debate e decisão do pleno.

geral, os entrevistados são a favor da lei e reconhecem a sua importância para garantir o direito das mulheres em participarem desse espaço e que ter as mulheres ocupando esses espaços é fundamental. Porém, duas pessoas se opuseram a criação da lei, mas não por serem contra a paridade de gênero, e sim por acreditarem que a efetividade da lei era baixa e que ela limitava e restringia a participação da sociedade, já que não necessariamente as pessoas mais votadas pelas entidades são as indicadas para fazerem parte do conselho devido a necessidade de respeitar a paridade de gênero. Assim, essa questão deveria estar sendo observada dentro de outros espaços, como na gestão da secretaria, por exemplo.

Como demonstrado anteriormente (Figura 5), após a implementação da lei houve um pequeno aumento na representação das mulheres no CMS, atingindo a determinação de pelo menos 50% de mulheres nas posições de titulares e suplentes. Mas em termos práticos, não gerou uma mudança significativa na percepção dos membros do conselho, porque, historicamente, esse já era um espaço ocupado por mulheres.

Representatividade das mulheres

Em termos da atuação das mulheres no conselho, a grande maioria das pessoas entrevistadas destacou que percebeu uma mudança na forma como as mulheres atuavam antes e depois da lei e de como a lei contribuiu para o seu protagonismo e empoderamento e para que assuntos de seu interesse ganhassem mais força, como a Comissão de Saúde da Mulher. O trecho abaixo traz relatos que evidenciam essas as mudanças percebidas a partir da lei:

> "O resultado é que começa a empoderar mais as mulheres, é o empoderamento. Acho que nesse sentido assim, o empoderamento é muito bom, né? E também lembrar desse quantitativo, né? Olha nós temos que estar atentos, que nós temos que ter os 50% das mulheres. Isso é muito importante." [Entrevistada 5]

O fortalecimento da Comissão de Saúde da Mulher, permitiu que as mulheres tivessem um espaço específico para discutir as suas pautas e levar suas demandas, e por isso pode ter contribuído para que as mulheres exercessem sua representatividade dentro do conselho. De acordo com algumas pessoas entrevistadas, foi nessa comissão que surgiram temas importantes, como o protocolo de tratamento de endometriose.

Porém, apesar dessa evolução na representatividade das mulheres ter sido perceptível, mesmo com a lei, foi relatado que ainda existia uma manutenção do *status quo* em que o homem tem maior espaço de fala e que, no geral, é o responsável por comandar o conselho, sendo sempre os homens responsáveis pela coordenação da comissão executiva. Na análise das atas

foi observada uma única exceção, onde na gestão de 2014 a 2015 duas mulheres ocuparam as posições de coordenação e vice-coordenação da comissão executiva.

> "Eu me lembro assim dentro desse período que eu estava lá dentro, são praticamente oito anos, né, que eu participei, eu me lembro de uma coordenadora mulher, os demais foram todos homens. Então, a gente vê na medida que vai subindo a escala, né? A mulher já não tá, ou não tá galgando não, não tá se posicionando, né? Como tal, né? [...] A mulher, ela fica com as atividades, né, tem relevância, né, mas não é uma relevância de comando, aí acaba né os homens sobrepondo, né certo?" [Entrevistada 5]

Outro ponto importante de destacar, é que reconhecer a importância e os benefícios da lei, não necessariamente implica no rompimento de algumas barreiras impostas pelo machismo estrutural, como a de que mulheres que falam e se posicionam incomodam. Essa percepção foi obtida através da fala de dois entrevistados, que destacaram o quanto que a lei empoderou até "demais" as mulheres do CMS. Um dos trechos dessas falas está apresentado abaixo:

> "Então, é com muito diálogo porque tem as tempestivas né, que sabe acha que tem que ser agora e não é muito assim, né? Mas existe toda essa problemática, mas tem que contornar. [...] principalmente quando se toca em pontos, né, Lei Maria da Penha, por exemplo, o feminismo, né? Feminismo, às vezes é extrapolado também "a gente pô somo igual, não sei o quê". Espera aí, a gente tem que ter um bom senso, né? Então às vezes foi oprimida tanto tempo e agora que tá um pouco mais solto…" [Entrevistado 7]

Comportamento dos homens

Com relação ao comportamento dos homens após a implementação da lei, uma das entrevistadas relatou que os homens lembram da lei e isso contribui para que eles percebam a atuação e os espaços da mulher dentro do conselho (entrevistada 5). Em contraste, algumas entrevistadas pontuaram que em alguns casos a postura do homem que coordena a executiva tende a ser mais agressiva, principalmente em relação às mulheres. Esse tipo de comportamento foi, em alguma medida, observado a partir da análise dos vídeos de algumas das plenárias que ocorreram entre 2020 e 2021, quando as mulheres recebiam um maior número de interrupções ao longo de suas falas e recebiam rotulagem de "problemáticas" devido às suas manifestações. Por exemplo, no vídeo da 263ª plenária, a coordenadora adjunta questiona se determinada conselheira deseja falar, e o coordenador diz (em meio a risadas) que é para deixar essa conselheira quieta, que não é para mexer com ela.

A.4 Elementos do contexto

Nesta seção são analisados como elementos do contexto interno e externo ao conselho, mais relacionados à construção da mulher na sociedade, podem atuar como moderadores da representação e representatividade das mulheres nesse espaço, independente da lei, sejam no sentido de potencializar ou de criar barreiras para que isso aconteça (FAIRCHILD; MACKINNON, 2009; LUPIEN, 2021).

Contexto interno

Em termos do contexto interno, foi identificado ao longo das entrevistas, que a quantidade de demandas do conselho pode dificultar a representação das mulheres, pois elas teriam que dispor de muito tempo extra, o que às vezes não é possível devido às demandas da casa e do trabalho formal. Neste mesmo sentido, a dificuldade de articulação, dificuldade de acessar cargos mais altos dentro do conselho e a possibilidade de ocorrer indicações "laranja" de mulheres, apenas para cumprir a paridade, podem atuar como barreiras para a representatividade. Isto porque limitam a atuação das mulheres dentro do conselho. Abaixo estão alguns trechos extraídos das entrevistas que evidenciam essas barreiras.

> "Isso também pode até afastar um pouco as mulheres, de querer abraçar, pelas atividades outras que elas têm. Então fica mais com os homens né? Deixa mais para os homens. Pode ser isso também, né? A disponibilidade da pessoa, isso é muito importante, porque você tem que ter disponibilidade assim o tempo todo tá, é o tempo todo mesmo. A pessoa fica… às vezes você leva um guarda-roupa para o conselho." [Entrevistada 5, em relação a dificuldade das mulheres de ocuparem o cargo de coordenação da comissão executiva do CMS]

> "A eleição dos conselheiros é feita em plenárias específicas e regionais pelos movimentos de saúde, isso falando pelos usuários, né? Então, um limitador seria se os movimentos começassem a colocar mulheres apenas para cumprir a porcentagem. Então, acho que se há… mas eu acredito que isso não aconteça em sua grande maioria, né. Então, mas se acontecer seria um limitador, quase quando os partidos políticos colocam algumas pessoas apenas para cumprir a cota." [Entrevistada 4]

Ao mesmo tempo, outros fatores internos ao conselho podem atuar como promotores da representação e representatividade das mulheres no CMS. Entre esses fatores, estão a criação de alianças, a participação nas comissões, o posicionamento, o estudo e o preparo das conselheiras, tanto sobre a pauta que estão levando para ser debatida, como sobre o processo de participação em si, e a própria comissão executiva, que orienta as entidades sobre a necessidade de respeitar a paridade nas indicações e fiscaliza se ela foi atingida. Um outro fator que foi destacado como promotor, foi a participação nas comissões, principalmente no cargo

de coordenação da comissão, porque quando a mulher assume essa posição, ela é quem se torna responsável por ser a porta-voz das discussões da comissão na plenária.

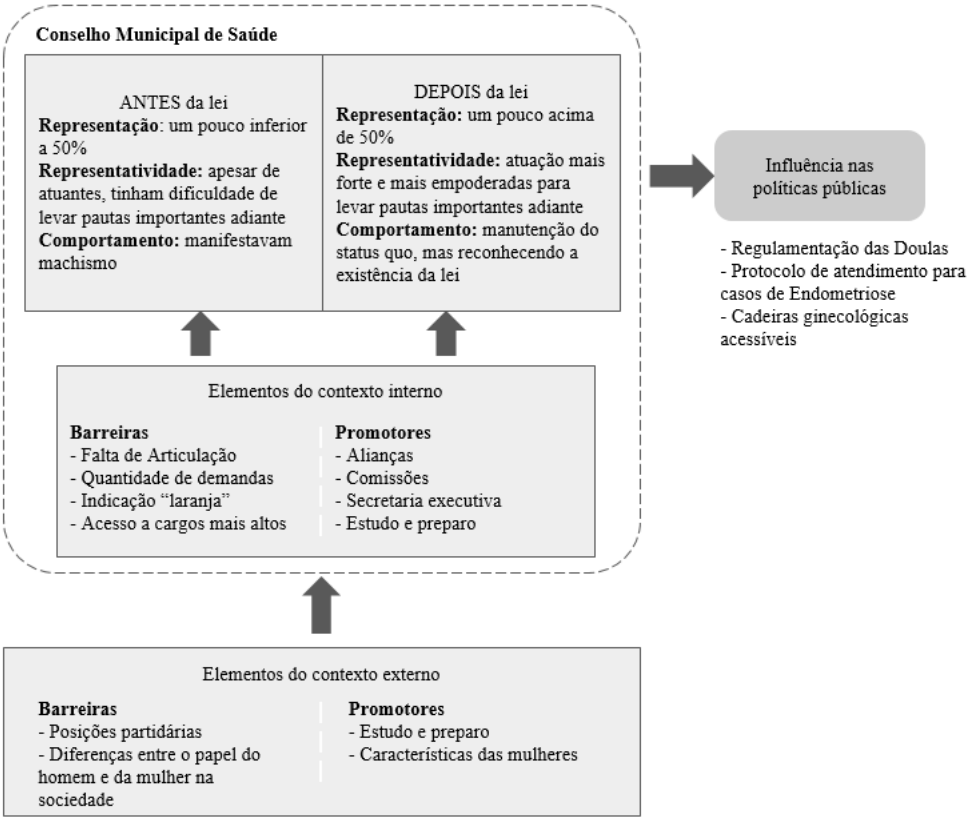
Contexto externo

Já os fatores do contexto externo que podem promover a representação e representatividade das mulheres são o estudo e preparo, para além da política de saúde e do controle social, e determinadas características das mulheres, como capacidade de ouvir, sensibilidade, comprometimento e a segurança em se posicionar. A existência dessas características foi associada às estratégias que as mulheres adotam para levar suas pautas adiante e por isso foram elencadas como promotores para que as mulheres exerçam sua representatividade como representantes das mulheres e do seu próprio segmento.

Com relação aos elementos do contexto externo que foram identificados como barreiras pelos entrevistados, temos as posições partidárias, a sobrecarga com os afazeres domésticos e diferenças culturais de gênero existentes na sociedade.

A Figura 7 resume os principais resultados encontrados para o Conselho Municipal de Saúde e apresenta como os diferentes temas analisados nas entrevistas se relacionam.

Figura 7 - Síntese dos resultados encontrados para o CMS



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados a partir dos dados coletados.

Na Figura 7, são apresentadas as políticas públicas elencadas pelas pessoas entrevistadas, como aquelas em que as mulheres tiveram grande influência em levar a discussão para o conselho e transformá-la em um resultado concreto. A discussão sobre essas políticas será feita na comparação entre os casos.

B. Conselho Municipal de Habitação de São Paulo

O Conselho Municipal de Habitação (CMH) foi criado em 2002, a partir da Lei nº 13.425, na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), tendo o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001) como um dos documentos basilares para sua criação. O CMH tem a atribuição de deliberar e fiscalizar as políticas municipais de habitação. Sua composição é tripartite e possui 48 posições que são distribuídas entre representantes do poder público (33%), movimentos populares de moradia (33%) e outras entidades da sociedade civil (33%).

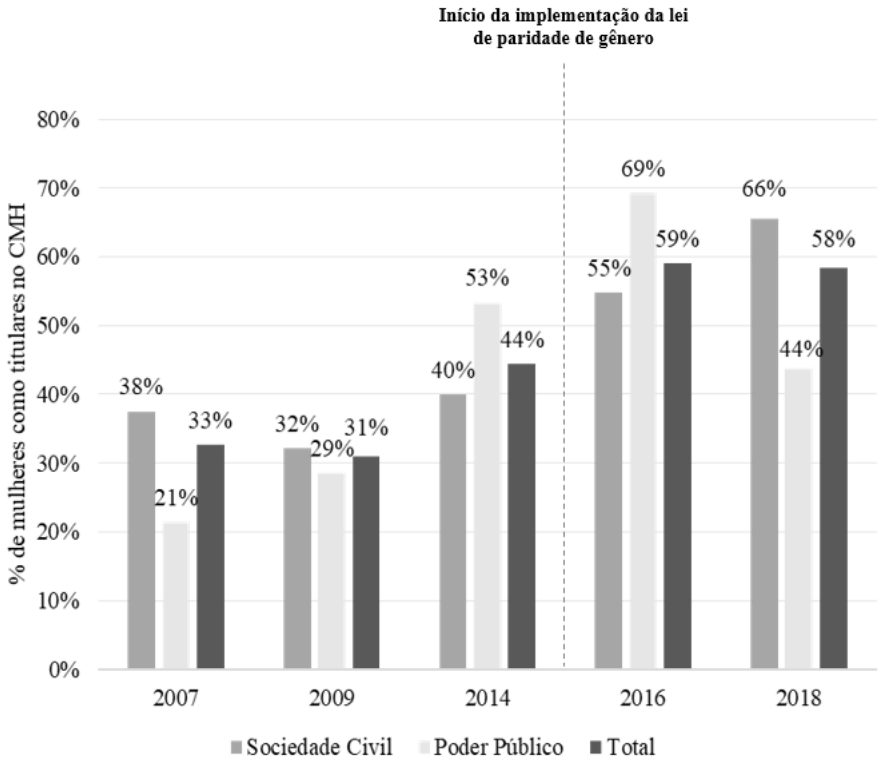
Este conselho pode ser classificado como do tipo C2, de acordo com a classificação proposta por Lavalle, Guicheney e Vello (2021). Ou seja, o CMH é um conselho que possui uma forte indução federal para sua implementação - em 2020, estava presente em 3.018 municípios brasileiros -, mas não possui uma especificação institucional ou as suas funções não condicionam os processos regulares da política de habitação, ficando a critério dos municípios esse tipo de especificação. Essas características contribuem para que CMH tenha chances de incidir nas políticas de habitação, mas com uma variabilidade maior entre os municípios.

B.1 Cumprimento da lei de paridade de gênero

A fim de entender como a representação das mulheres ocorreu ao longo dos anos neste conselho, dentro das posições de titularidade e suplência dos diferentes segmentos, foi feita uma análise da lista de conselheiros e conselheiras de cada um dos biênios, que está publicada no sítio eletrônico do CMH.

A partir das listas disponibilizadas foi possível identificar como foi a distribuição dos 48 membros titulares e suplentes em termos de gênero desde 2007[10] até 2018[11]. A Figura 8 apresenta como foi a representação das mulheres no CMH, ao longo dos anos analisados, na posição de titular, enquanto a Figura 9 apresenta essa representação para a posição de suplente.

Figura 8 - Série histórica da representação das mulheres na titularidade do CMH

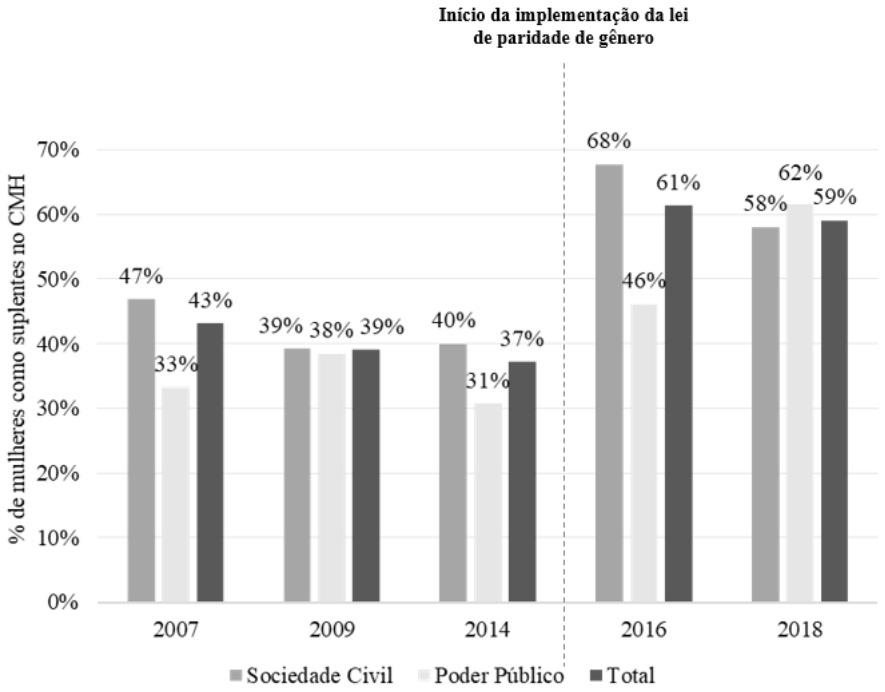


Fonte: Elaboração própria com base nas listas de conselheiros e conselheiras do CMH (SÃO PAULO, s.d.).

Figura 9 - Série histórica da representação das mulheres na suplência do CMH

[10] É a partir desse ano que estão disponibilizadas as listas com os representantes do CMH.

[11] Devido a pandemia de Covid-19 não foi possível realizar a eleição que estava prevista para 2020, então esse foi o último ano em que ocorreu eleição para a escolha dos representantes, e esses conselheiros e conselheiras permaneceram até o final de 2022.



Fonte: Elaboração própria com base nas listas de conselheiros e conselheiras do CMH (SÃO PAULO, s.d.).

Analisando a representação das mulheres a partir do que é determinado pelo Decreto nº 5.602 (SÃO PAULO, 2015), é possível observar que na posição de titular (Figura 8), a representação das mulheres foi aumentando ao longo dos anos, chegando em 2016 com 59% de conselheiras. Na série histórica analisada, o poder público foi o segmento que teve um maior avanço na quantidade de mulheres como representantes, partindo de 21% em 2007 e chegando a 69% em 2016. No entanto, em 2018 esse percentual cai para 44% e a lei de paridade deixa de ser cumprida dentro desse segmento. Já a representação de mulheres nas posições de titulares na sociedade civil também tem um avanço, ainda que não seja tão acentuado quanto o do poder público. Essas diferenças entre a sociedade civil e o poder público podem ser o reflexo de como as mulheres conseguem acessar os espaços de discussão da política habitacional previamente ao conselho. Por exemplo, dentro do poder público, o número de mulheres em posições de confiança em áreas como habitação, é menor, o que reflete na ocupação dessas posições no conselho. Já na sociedade civil, em especial nos movimentos populares de moradia, as mulheres são a grande maioria, então essas mulheres podem ter, em alguma medida, mais oportunidades de ocupar esse tipo de espaço, ainda que limitadas. Uma vez que mesmo sendo a grande maioria nos movimentos de base, elas só conseguiram ocupar 50% das posições do conselho após a implementação da lei.

Em relação às posições de suplente (Figura 9), é interessante observar que o percentual de mulheres nessa posição foi maior do que nas posições de titularidade, para todos os anos que

antecedem a lei, com exceção de 2014. Essa observação suscita a seguinte reflexão: não existiam mulheres para ocupar a posição de titularidade, ou elas apenas não eram colocadas nessa posição?

B.2 Antes da implementação da lei de paridade de gênero

Representação das mulheres

Todos os entrevistados relataram que, de modo geral, não havia muitas mulheres atuando como representantes no CMH, principalmente na posição de titularidade, antes da implementação da lei. Esses relatos corroboram com o que foi observado nos dados secundários, apresentados na seção acima, e com os achados de pesquisas anteriores (IPEA, 2013). Além disso, as pessoas entrevistadas relataram a dificuldade de ter mulheres representando segmentos específicos, como o poder público e parte da sociedade civil que representa universidades, sindicatos de classe e organizações empresariais. O trecho abaixo exemplifica um desses relatos.

> "Eu acho que antes (da lei), no poder público e no segmento da sociedade civil era majoritariamente masculino. Tanto é que eu era suplente, né? Era o homem e era de um conselheiro. Então, o lugar de titularidade não era uma coisa que era pensada." [Entrevistada 4]

No entanto, em 2014, antes da implementação da lei, é percebido na análise dos dados secundários um aumento considerável no número de mulheres atuando como representantes na posição de titular no CMH, evidenciando o relato de um dos entrevistados, que diz que desde o início da Gestão do Prefeito Fernando Haddad (2013-2016), havia uma preocupação de ter um equilíbrio de homens e mulheres dentro de todos os espaços institucionais.

> "Já existia uma indicação vinda direto do gabinete do prefeito de que ao se constituir esses conselhos, fosse observada a questão da importância dessa paridade de gênero na representação." [Entrevistado 2]

Representatividade das mulheres

Em termos de representatividade, as pessoas entrevistadas tiveram dificuldades de fazer uma comparação entre o antes e depois da implementação da lei de paridade de gênero. O que foi destacado por algumas das pessoas entrevistadas é que, apesar de haver poucas mulheres, algumas delas apresentavam uma atuação de destaque, principalmente as mulheres dos

movimentos populares. No entanto, indicaram que sentiam falta da discussão de pautas mais relacionadas às mulheres dentro do conselho, como mostra o trecho abaixo.

> "Por que as mulheres participam das instâncias de luta? Porque as mulheres participam das instâncias de trabalho, de diálogo, da coordenação e na hora de representar essas instâncias nós estamos fora? [...] Nós sentíamos a falta de ter pautas específicas das mulheres na pauta do conselho, como quando falamos da titularidade das moradias para as mulheres." [Entrevistada 1]

Comportamento dos homens

As pessoas entrevistadas não conseguiram fazer uma diferenciação de como era o comportamento dos homens perante as mulheres dentro do conselho antes e depois da lei. Mas um ponto interessante trazido por uma das pessoas entrevistadas, é como foi a reação de algumas pessoas da alta gestão da Secretaria Municipal de Habitação ao ser feita a discussão, dentro da secretaria, sobre a implementação da lei de paridade de gênero no CMH. Os relatos indicam que houve algumas falas, em tom de brincadeira, mas que na verdade evidenciam pré-conceitos relacionados ao papel que deve ser ocupado pela mulher na sociedade, como por exemplo: "agora já vem essas leis", "Ah, porque essas mulheres agora vem delegar, mas tudo bem, elas já mandam em casa".

B.3 Depois da implementação da lei de paridade de gênero

Representação das mulheres

A partir dos dados secundários foi observado que, no biênio logo após a implementação da lei de paridade, já houve o atingimento de 50% de mulheres no conselho. Essa constatação foi reforçada pelas entrevistas, onde foi ressaltado que após a lei, mesmo aqueles setores que possuíam maior dificuldade de colocar mulheres como representantes passaram a colocar.

Um ponto importante sobre a representação, que surgiu a partir das entrevistas, é que de acordo com a percepção de alguns entrevistados, os movimentos populares já possuíam uma preocupação em ter um equilíbrio de homens e mulheres como representantes. Portanto, a implementação da lei de paridade não teria gerado mudanças significativas para esse segmento. No entanto, as duas pessoas entrevistadas que atuaram como representantes desses movimentos no CMH, ressaltaram a dificuldade que existia dentro dos movimentos de que mulheres fossem selecionadas para pleitear esse espaço de participação e como a implementação da lei foi

importante para que elas tivessem um respaldo para lutar para ocupar esse espaço. Os trechos apresentados abaixo ilustram essa contraposição.

> "Antes, o que acontecia? Tinha o Conselho, mas a maioria que acabava entrando eram os homens. Aí, veio a da lei de paridade, a qual dizia que tem que ter 50% de mulheres dentro do Conselho, né? Então, discutimos bastante isso aqui na União, e nós temos paridade de gênero dentro da nossa chapa. Hoje dentro da chapa do nosso Conselho a maioria é mulher." [Entrevistada 3]

> "Os movimentos sociais estão representados e eles têm sempre esta preocupação a qual era anterior à legislação, o que não acontece diretamente na representação das outras instituições da sociedade civil." [Entrevistado 2]

Representatividade das mulheres

Em termos de representatividade, foi destacado pelas pessoas entrevistadas, como a lei contribuiu para aumentar a qualidade da participação das mulheres, uma vez que, em especial nos movimentos de moradia, havia um processo de criar lideranças femininas para ocuparem esses espaços e levaram não só as pautas do movimento como um todo, mas também das mulheres que o constituem. De acordo com os relatos obtidos a partir das entrevistas, esse preparo fez com que elas tivessem um maior entendimento e autonomia para realizar as discussões dentro do conselho, como a discussão sobre as mulheres serem prioridade em assumirem a titularidade das unidades habitacionais do Programa Municipal Pode Entrar e a inserção das mulheres em situação de violência como um dos grupos prioritários para o acesso a moradia, mesmo não estando na fila.

> "Acho que foi através dessa relação de ter representatividade dentro do conselho que fez com que nós levássemos nossa vontade e reafirmasse mesmo, "é isso que a gente quer". Se não fosse nossa participação, provavelmente não teríamos esses assuntos tão importantes nas pautas de garantias. Então foi e é super importante a nossa participação. Foi através dessa paridade que trouxe esse diálogo para as pautas do governo. Se não fosse isso, não teríamos visibilidade. Pense falarmos para o homem "vai lá e discute que a mulher quer ser a titular", é difícil, o homem iria falar "ei, pera lá, vocês que se virem mulheres, deem seus pulos". [Entrevistada 1]

No caso do CMH, as pessoas entrevistadas também destacaram um papel importante das mulheres que passaram a ser indicadas pelo poder público após a implementação - que mesmo não tendo uma presença tão forte nas reuniões, porque de modo geral espera-se dos representantes desse segmento apenas o voto a favor dos interesses do poder público nas

plenárias - eram responsáveis por questionar as propostas que seriam apresentadas para votação na plenária, como mostram os relatos abaixo.

Por fim, a implementação da lei empoderou as mulheres para que cobrassem um equilíbrio não só na composição do conselho como um todo, mas também em outros espaços de discussão proporcionados pelo conselho, como os Grupos de Trabalhos, que é o espaço onde ocorre a discussão técnica e a elaboração de propostas, para que, posteriormente, sejam encaminhadas para deliberação da plenária.

Comportamento dos homens

Apenas uma das pessoas entrevistadas conseguiu diferenciar o comportamento dos homens antes e depois da implementação da lei. O que foi destacado por ela, é que após a lei, os homens, em especial do poder público, começaram a dizer que as mulheres estavam falando demais.

No entanto, apesar de não terem conseguido fazer essa diferenciação, os demais entrevistados destacaram que muitas vezes percebiam uma tentativa de silenciamento e questionamentos excessivos, por parte dos representantes do poder público e dos representantes relacionados ao mercado imobiliário, aos representantes dos movimentos populares, que é onde há a maior presença de mulheres. As mulheres que foram entrevistadas e fazem parte dos movimentos populares, caracterizaram esse comportamento como machismo, enquanto quem atuou em outros segmentos, informou que não consegue dizer se esse tipo de comportamento é por causa do gênero ou se é devido ao segmento que essas mulheres representam. Uma vez que, historicamente, os movimentos populares foram excluídos destes espaços institucionais de discussão e tomada de decisão.

B.4 Elementos do contexto

Contexto interno

Os principais elementos internos ao conselho, que foram considerados pelas pessoas entrevistadas como promotores da atuação das mulheres, são a formação inicial, que ocorre quando os conselheiros e conselheiras tomam posse, e os Grupos de Trabalho. A formação inicial foi considerada como um promotor, porque ela prepara os novos representantes para atuarem dentro do conselho, explicando qual é o seu nessa instância de participação e como é o seu funcionamento.

Já os Grupos de Trabalho, são espaços de discussão que podem ser criados a partir da iniciativa dos próprios conselheiros e conselheiras. Se for de interesse das conselheiras criar um grupo de trabalho para discutir sobre uma política intersetorial de habitação e assistência social, que atenda às mulheres vítimas de violência, ele pode ser criado e a partir das discussões realizadas nesse espaço, pode ser elaborada uma proposta que será levada para votação na plenária. Portanto, esse tipo de ferramenta pode ser utilizado pelas mulheres para que consigam exercer a sua representatividade, como mulheres, dentro do conselho.

Enquanto a principal barreira interna ao CMH, elencada pelas pessoas entrevistadas, é a reprodução do machismo dentro desse espaço. De acordo com os relatos, é como se existisse uma tentativa de silenciamento das mulheres, por parte dos homens, em especial, os representantes do poder público. Esse silenciamento é manifestado de formas distintas a depender de qual segmento as mulheres atuam como representantes. No caso das mulheres do poder público, esse silenciamento ocorre no sentido de não dar voz para que elas manifestem sua opinião e participem ativamente dessa instância de participação social, uma vez que o único papel delas ali é votar a favor dos interesses do governo. Já no caso das mulheres dos movimentos de moradia, o que acontece é uma tentativa de não as envolver no debate. No entanto, essas mulheres têm o perfil de irem para o embate, conseguindo se posicionar e argumentar, para fazer valer as suas opiniões.

Contexto externo

Em termos de contexto externo, o pode atuar como um promotor da representação e representatividade das mulheres no CMH, é a formação prévia, realizada, em especial, pelos movimentos populares, que tem o papel de formar essas mulheres como lideranças, para que elas de fato ocupem esse espaço e defendam as pautas do movimento. Outro elemento importante, é a articulação e o alinhamento antes da plenária, para que as mulheres entendam como devem se posicionar em cada uma das pautas que serão debatidas. Por fim, as características das mulheres também podem promover a atuação delas dentro do conselho. De acordo com as pessoas entrevistadas, características como sensibilidade, abertura para ouvir e dialogar e capacidade de argumentação, permitem que elas se coloquem e conduzam as discussões de forma mais amigável, menos reativa e autoritária, quando comparado aos homens, e esse tipo de posicionamento foi considerado como uma estratégia importante, que as levam a uma melhor atuação nesses espaços de participação social.

> “As mulheres tinham o compromisso de participar das reuniões. A segunda coisa é um lado diferente de ver as coisas. Nós sentimos que os homens na forma de falar e de entender são

> diferentes das mulheres. A mulher tem mais jeito, mais carisma, mais "remelexo". Nós queríamos discutir a pauta não com autoritarismo. A mulher tem outro jeito de trabalhar, de tratar." [Entrevistada 1]

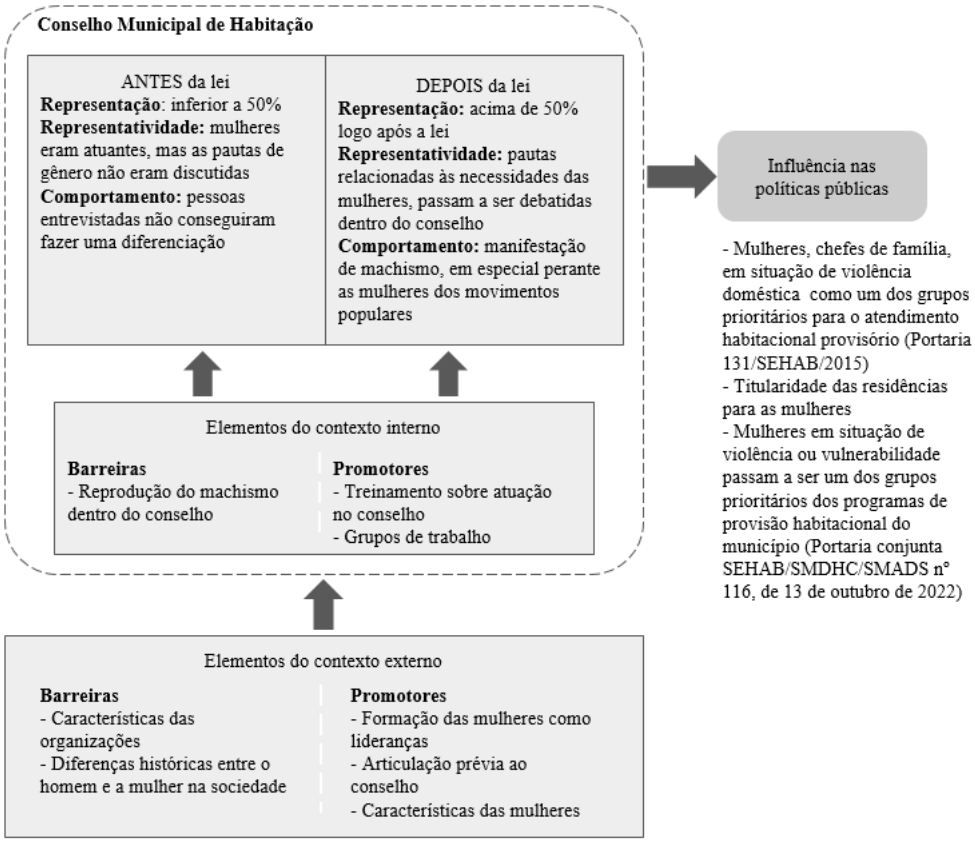
Já as principais barreiras do contexto externo, que podem limitar a atuação das mulheres no conselho, são as características das próprias organizações e as diferenças históricas entre ser homem e mulher na sociedade. As características das organizações podem limitar a atuação das mulheres, quando elas reproduzem as estruturas de poder que geram desigualdade entre os homens e as mulheres. Por exemplo, em organizações, como o poder público e organizações de trabalhadores, onde os cargos de confiança e liderança são majoritariamente compostos por homens, as mulheres são preteridas nos momentos de indicação e candidatura para compor o conselho, sendo os homens a escolha principal. Além disso, nesses casos, quando as mulheres precisam ser indicadas para se fazer cumprir a paridade, elas chegam sem preparo, porque elas não foram preparadas para ocupar esse espaço, dificultando assim, sua efetiva participação.

Já as diferenças entre o papel do homem e da mulher na sociedade, além de contribuírem para a barreira mencionada acima, podem limitar a participação das mulheres nesses espaços, principalmente as mulheres da sociedade civil, devido a toda a carga de trabalho que a mulher precisa exercer. Uma vez que ela precisará conciliar sua participação voluntária no conselho, com todos os outros papéis que precisa exercer na sociedade, como mãe, dona da casa e provedora de recursos. Enquanto para as mulheres que são representantes do poder público, essa é uma função que está prevista em seu escopo de trabalho. Então, isso não se torna algo além do que já deve ser feito por ela, porque ela estará desempenhando esse papel como parte de seu trabalho.

> "Os movimentos sociais têm uma preocupação maior com a presença feminina, com o respeito à presença feminina na sociedade. E essas outras instituições que têm uma representação na sociedade estruturada a partir do patriarcado possuem uma presença masculina muito forte e que não é fácil quebrar isso, certo?" [Entrevistado 2]

A Figura 10 resume os achados ao analisar o Conselho Municipal de Habitação e apresenta como os diferentes temas analisados se relacionam.

Figura 10 - Síntese dos resultados encontrados para o CMH



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados a partir dos dados coletados.

C. Conselho Municipal de Política Urbana de São Paulo

O Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) foi criado a partir do Plano Diretor Estratégico de 2002 (Lei nº 13.430, São Paulo, 2002), elaborado na gestão da prefeita Marta Suplicy. O objetivo deste conselho é debater a Política de Desenvolvimento Urbano do município de São Paulo, propondo diretrizes, acompanhando e avaliando sua execução, principalmente no que tange às questões relacionadas ao Plano Diretor Estratégico. A composição inicial do conselho era de 48 representantes, divididos entre 24 representantes do poder público e 24 da sociedade civil. No entanto, com o novo Plano Diretor Estratégico de 2014 (Lei municipal n.º 16.050, de 31 de julho de 2014, São Paulo), sua composição foi alterada para 60 membros, sendo 26 membros do poder público (43%) e 34 da sociedade civil (57%). Sendo esse último segmento dividido por diferentes grupos de representantes, como setor empresarial, movimentos de moradia, associações de bairro, universidades, Conselhos Participativos Municipais, entre outros.

Apesar da criação do CMPU ter sido inspirada nas diretrizes da gestão democrática da cidade, estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001), esse é um conselho com baixa indução federal, uma vez que não existem condicionantes de repasse de recursos, ou implementação de programas federais nos municípios, à sua existência. Além disso, conselhos como o CMPU não possuem uma especificação institucional, ficando a critério dos municípios essa definição, e no caso do CMPU, ele não é um conselho deliberativo, e sim propositivo/consultivo, ou seja, o processo decisório da Política de Desenvolvimento Urbano não está condicionado ao que é debatido e decidido por seus conselheiros e conselheiras. Portanto, devido a todas essas características, esse conselho pode ser classificado como do tipo C3, de acordo com a classificação proposta por Lavalle, Guicheney e Vello (2021).

C.1 <u>Cumprimento da lei de paridade de gênero</u>

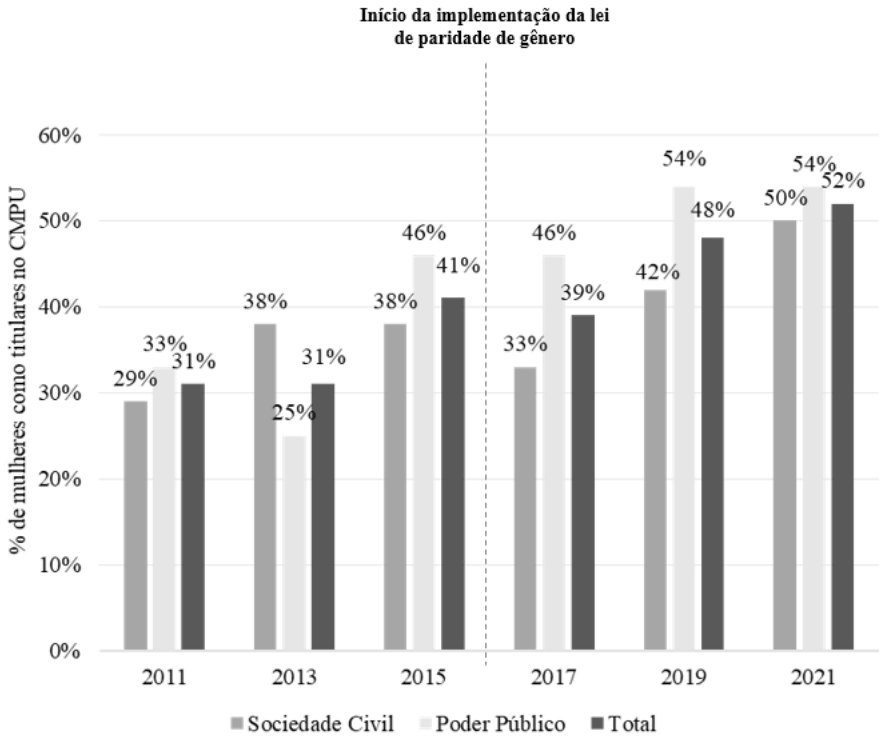
A análise da representação das mulheres nas posições de titularidade e suplência do CMPU foi realizada a partir do seguinte processo:

1) Sistematização das designações realizadas por meio de portarias disponibilizadas no sítio eletrônico do conselho;

2) Em posições onde não havia portarias designando um conselheiro ou conselheira para o biênio[12], foi analisada a lista de presença que constava ao final das atas das reuniões do biênio em questão.

As Figuras 11 e 12 apresentam como foi a representação das mulheres no CMPU, ao longo dos anos analisados, na posição de titular e suplente, respectivamente.

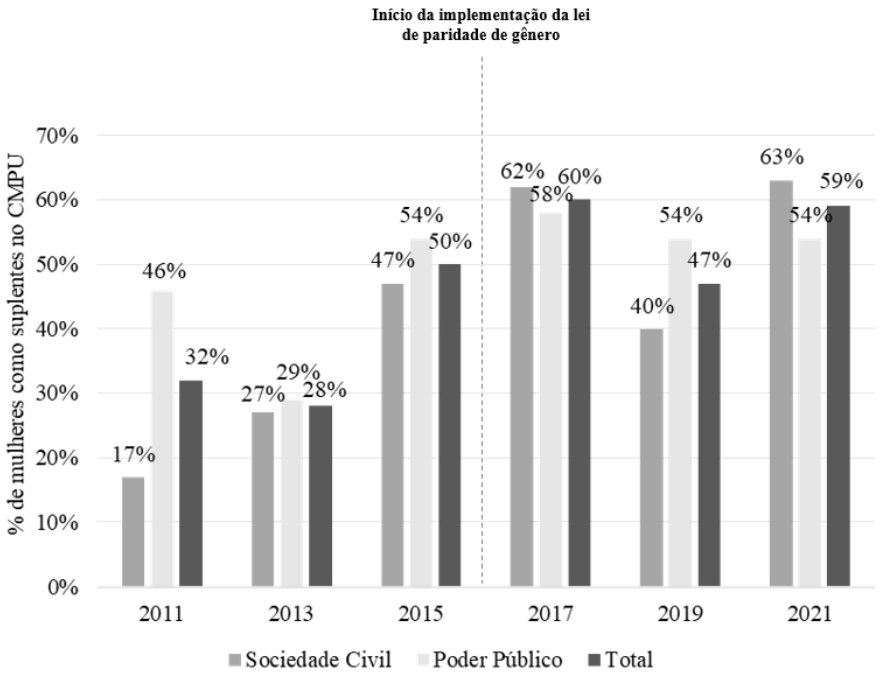
Figura 11 - Série histórica da representação das mulheres na titularidade do CMPU



Fonte: Elaboração própria com base nas portarias de designação de conselheiros e conselheiras e lista de presença das plenárias do CMPU (SÃO PAULO, s.d.).

[12]Todas as 60 posições de titulares e suplentes do CMPU, só foram preenchidas em 2015, logo após a sua reestruturação. Para os demais anos, sempre houveram posições que ficaram sem preenchimento, seja porque não foi encontrado nenhum registro de designação para aquela posição, ou porque não houveram representantes eleitos para aquela posição.

Figura 12 - Série histórica da representação das mulheres na suplência do CMPU



Fonte: Elaboração própria com base nas portarias de designação de conselheiros e conselheiras e lista de presença das plenárias do CMPU (SÃO PAULO, s.d.).

Os dados apresentados na Figura 11, indicam que a representação das mulheres na posição de titular foi aumentando ao longo dos anos, mas, de modo geral, só conseguiu atingir a paridade determinada pela lei, em 2021, seis anos após a implementação da lei. Analisando dentro de cada segmento é possível observar que, em média, o poder público possui uma maior representação feminina, quando comparado a sociedade civil, que só consegue alcançar a paridade em 2021.

Nas posições de suplente (Figura 12), o mesmo comportamento é observado, no entanto a paridade começa a ser atingida em 2015, 6 anos antes das posições de titulares. Essa disparidade no cumprimento da lei nas posições de titularidade e suplência, suscita a mesma reflexão do Conselho Municipal de Habitação: não existiam mulheres para ocupar a posição de titularidade, ou elas apenas não eram colocadas nessa posição?

C.2 Antes da implementação da lei de paridade de gênero

Representação das mulheres

As pessoas entrevistadas destacaram como, antes da lei, era difícil existir indicação de mulheres para representar determinados segmentos, como o caso poder público e das entidades

associadas ao mercado imobiliário. No caso dos movimentos populares, havia um maior número de mulheres atuando como representantes, mas ainda assim era baixo e não refletia a realidade dessas organizações, que são majoritariamente compostas por mulheres. Essas percepções reforçam as análises feitas a partir dos dados secundários, que foram apresentadas na seção acima (Figuras 11 e 12).

Representatividade das mulheres

Em termos de representatividade, o que foi mencionado pelas pessoas entrevistadas, é que a atuação mais forte das mulheres, era restrita entre aquelas que já eram lideranças em suas áreas. Mas que ao mesmo tempo, havia mulheres, que embora estivessem representando determinados segmentos, não tinham uma atuação dentro do conselho, não participavam das discussões que eram colocadas em pauta e nem levavam as pautas de seus segmentos.

O mais próximo da pauta de gênero que foi levado ao debate dentro do CMPU pelas mulheres, era de que nas discussões que ocorreram no âmbito do Plano Diretor de 2014, às mulheres eram quem traziam para a discussão questões como a distribuição dos equipamentos públicos, iluminação dos espaços públicos e segurança dos espaços.

> "Sinceramente, não estou me lembrando de alguma pauta em específico, sinceramente. Assim, por exemplo, quando eu tinha a discussão do plano diretor, nessa discussão entrava a questão da distribuição dos equipamentos públicos, a questão de iluminação pública e de segurança dos espaços, muito ligada a essa questão do espaço público. Talvez eu acho que seria o tema onde entrava a questão de discussão de gênero mais forte." [Entrevistada 2]

Ao analisar as atas das plenárias, foi encontrado uma fala que corrobora com essas percepções. Na 32ª reunião ordinária, ocorrida no dia 27 de outubro de 2014, durante a discussão sobre a Lei de Zoneamento, a ata faz a seguinte menção a fala de uma conselheira, representante dos movimentos de moradia: "Ponderou que no zoneamento poderão ser estabelecidas diretrizes para estimular a implantação de outros usos, muito desejáveis, especialmente, quando se trata do tema da campanha "cidade segura para as mulheres"" (item 18, pág. 6). No entanto, não houve nenhuma outra fala que apoiasse o que foi dito por ela, ou que indicasse um possível encaminhamento para o que foi colocado por ela.

Comportamento dos homens

As pessoas entrevistadas não conseguiram diferenciar um comportamento específico adotado pelos homens perante as mulheres no período anterior à lei.

C.3 Depois da implementação da lei de paridade de gênero

Representação das mulheres

As pessoas entrevistadas tiveram dificuldades em relembrar como era a representação das mulheres antes da implementação da lei, o que, de certa forma, comprometeu a reflexão sobre as mudanças geradas a partir dela. De modo geral, eles acreditam que a lei contribuiu para aumentar esse quantitativo, em especial para o poder público e os segmentos da sociedade civil associados ao mercado imobiliário, o que foi de fato confirmado pelos dados secundários coletados.

> "Eu tenho a impressão que sim, talvez até, no segmento de moradia, provavelmente não, porque eu já praticava isso antes. Mas nos outros segmentos, certamente, eu acredito que tenha tido, sim, um papel positivo." [Entrevistado 1]

Representatividade das mulheres

Assim, como antes da lei, as pessoas entrevistadas, não conseguiram resgatar nenhuma pauta específica relacionada a gênero que tenha sido trazida pelas mulheres durante as discussões do CMPU. O que foi mencionado, é que, em discussões como a do Plano Diretor, por exemplo, as mulheres trazem um olhar mais "humanizado", trazendo pautas relacionadas a qualidade de vida, questões ambientais e necessidades de pessoas com algum tipo de deficiência.

> "Elas têm contribuído nessa discussão de tentar humanizar a discussão do Plano Diretor, trazer questões mais preocupadas com a qualidade de vida, com as questões ambientais, com a questão dos portadores de necessidades especiais. Então, tem mais sensibilidade nas proposições. Eu acho que esse é o caminho, uma das vantagens é você ter a paridade de gênero no conselho." [Entrevistado 1]

Comportamento dos homens

Apenas uma das entrevistadas conseguiu trazer um elemento relacionado a esta categoria, que era de que os homens tinham medo das mulheres. Em especial os homens do poder público em relação às mulheres de determinados segmentos da sociedade civil, como os movimentos populares, por exemplo. Uma vez que a atuação dessas mulheres era forte e muitas vezes confrontavam e questionavam o que estava sendo apresentado pelos representantes do poder público.

C.4 Elementos do contexto

Dentre os conselhos analisados, o CMPU foi o conselho onde as pessoas entrevistadas tiveram maior dificuldade em trazer elementos relacionados à representação e representatividade das mulheres nesse espaço, devido às barreiras que limitam a atuação desse conselho como uma instituição de participação social. A seguir estão descritas as barreiras internas e externas ao CMPU que limitam a atuação dos membros do conselho, em especial as mulheres.

Contexto Interno

O principal elemento do contexto interno ao conselho, que atua como uma barreira, é a expectativa de atuação do poder público perante os seus representantes. Na composição atual do CMPU, 26 cadeiras são destinadas aos representantes de diferentes pastas do governo municipal. No entanto, de acordo com a maioria dos entrevistados, a pessoa que ocupa a posição de secretário da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) é a principal responsável pelas pautas e os outros representantes são convocados para votar a favor do que foi levado por ele. Ou seja, apesar do CMPU reunir representantes de diversas áreas de políticas públicas, para que haja nesse espaço uma discussão qualificada sobre a Política de Desenvolvimento Urbano em conjunto a sociedade civil, na prática não é isso que acontece.

Um caso que ilustra essa expectativa de atuação e o quanto ela limita a atuação das pessoas nesse espaço, foi o caso de uma servidora, que ocupava um cargo de confiança em uma instituição pública municipal, e atuava como suplente desta instituição no CMPU. Em meados de 2021, essa servidora recebeu uma ligação sendo convocada para substituir o titular da instituição em que atuava na reunião do CMPU, que iria ocorrer à tarde. Nessa reunião ocorreu uma votação importante sobre o processo participativo da revisão do Plano Diretor, que estava prevista para aquele ano. Porém, apesar de ser representante do governo, essa servidora não concordava com a proposta que havia sido apresentada pelo secretário, porque estava com um cronograma de participação muito justo, que seria praticamente impossível de ser colocado em prática e envolver os habitantes do município, em especial os da periferia. Então, ela votou contra ao que estava sendo proposto e, momentos após a votação, recebeu uma ligação do responsável da instituição em que atuava, sendo questionada por que havia votado contra a proposta do governo e sendo informada de que a partir daquele momento estava sendo

exonerada do cargo de confiança que ocupava a 3 anos, e voltaria a função que desempenhava como servidora.

A partir desse caso, que não é isolado, mas que só veio à tona porque essa servidora teve a coragem de votar a favor do que ela acreditava, é possível levantar alguns questionamentos sobre como essa expectativa de atuação imposta aos representantes do poder público, compromete a atuação das mulheres nesse espaço. Uma vez que a lei existe para que as mulheres possam ocupar esse espaço e participar das discussões, mas como isso irá acontecer se as mulheres do poder público não podem manifestar sua opinião, e quando o fazem sofrem retaliação?

Outro fator interno ao CMPU, que foi elencado pelas pessoas entrevistadas como um limitador da atuação das mulheres, é o enfraquecimento do processo participativo. Os relatos indicam que o CMPU tem sido um espaço apenas para formalidade, para que a prefeitura não receba nenhuma ação do Ministério Público. Atualmente, a dinâmica da participação é restrita a apresentação de uma pauta levada pela SMUL, seguida por uma votação e toda a discussão que ocorre ali naquele espaço, termina ali. Não há uma intencionalidade do poder público de efetivamente ouvir o que está sendo demandado pela população, e isso tem gerado dificuldade em avançar nas pautas estruturais da política de desenvolvimento urbano e impedido que outras pautas entrem em debate, como, por exemplo, pensar a cidade para as mulheres.

Contexto Externo

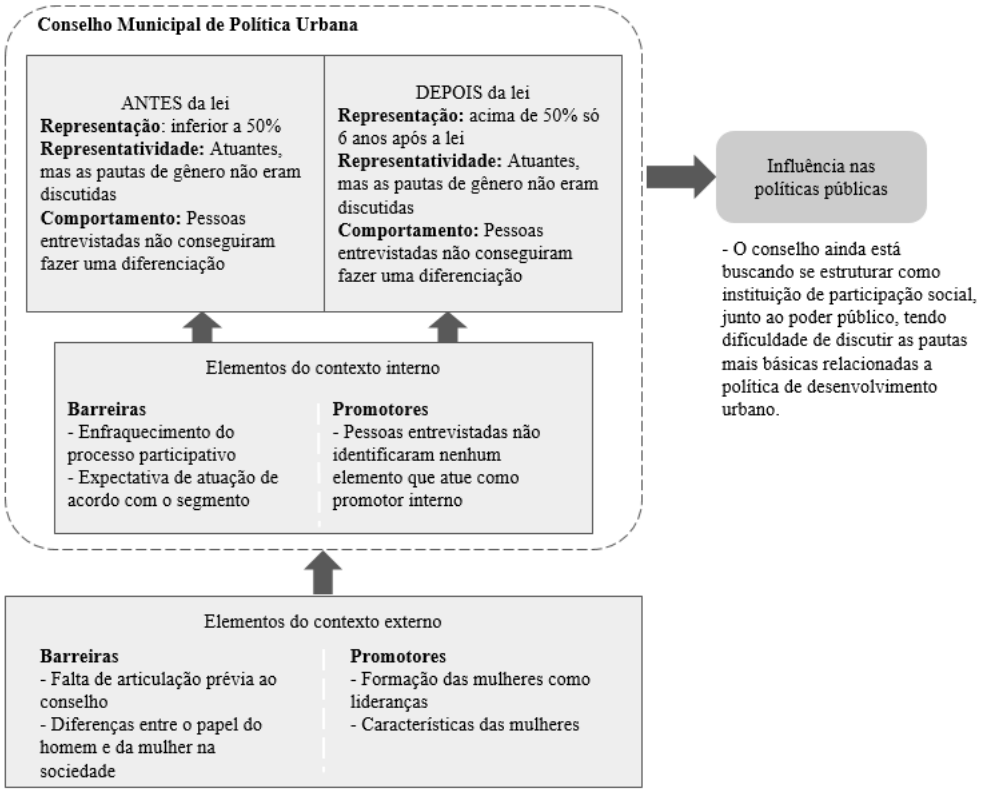
Ao analisar o contexto externo ao conselho, as pessoas entrevistadas elencaram a formação intencional de lideranças femininas como um dos principais promotores para que as mulheres atuem dentro do CMPU. Essa formação ocorre especialmente nos movimentos populares e foi motivada antes mesmo da implementação da lei, uma vez que as mulheres são a base desses movimentos, e ter elas ocupando esses espaços de discussão já era algo que vinha sendo pautado. Além disso, existe uma preocupação de que as mulheres que atuam como representantes nesses espaços, estejam preparadas para discutir as pautas de interesse dos movimentos, e não que estejam ali apenas para cumprir a paridade imposta pela lei.

Outro fator que foi mencionado como um promotor da atuação das mulheres no CMPU, são as suas características. Por exemplo, as mulheres demonstram sensibilidade, integridade, honestidade e capacidade de articulação durante as discussões que ocorrem dentro do conselho e que isso enriquece a discussão e faz com que as mulheres se sobressaiam nesse espaço. Além disso, essas características são o que embasa as estratégias adotadas pelas mulheres para levarem as pautas dos segmentos que representam adiante, dentro do conselho.

Por fim, a falta de preparo e articulação antes das reuniões e as diferenças entre o papel do homem e da mulher na sociedade, foram elencados como fatores externos ao conselho, que podem limitar a atuação das mulheres nesse espaço de participação social. Por exemplo, a falta de preparo e articulação antes das reuniões pode dificultar o posicionamento das mulheres no momento de discussão e votação da pauta. Já as diferenças entre o papel do homem e da mulher na sociedade, fazem com que as mulheres tenham uma sobrecarga de trabalho, principalmente aquelas com um nível socioeconômico mais baixo, e dificulte o seu envolvimento com os processos participativos.

A Figura 13 resume os achados ao analisar o Conselho Municipal de Habitação e apresenta como os diferentes temas analisados se relacionam.

Figura 13 - Síntese dos resultados encontrados para o CMPU



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados coletados a partir dos dados coletados.

5.2 Comparação *Cross-Case*

Esta seção apresenta a análise dos resultados em uma perspectiva comparativa, destacando as similaridades e diferenças de cada um dos conselhos nos aspectos analisados por esse trabalho. O Quadro 6 apresenta um resumo dos resultados da comparação *cross-case.*

Quadro 6 - Resumo da comparação *cross-case*

Principal	**Secundários**		**CMS**	**CMH**	**CMPU**
1. Cumprimento da lei de paridade de gênero			Lei passa a ser cumprida a partir 2016 para as posições de titulares	Lei passa a ser cumprida a partir 2016 para as posições de titulares	Lei passa a ser cumprida a partir 2021 para as posições de titulares
2. Antes da implementação da lei de paridade de gênero	2.1 Representação das mulheres		47% das posições de titular eram ocupadas por mulheres (média de 2 biênios analisados)	36% das posições de titular eram ocupadas por mulheres (média de 3 biênios analisados)	34% das posições de titular eram ocupadas por mulheres (média de 3 biênios analisados)
	2.2 Representatividade das mulheres		Atuantes mas com dificuldade de levar pautas importantes adiante	Atuantes, mas as pautas de gênero não eram discutidas	Atuantes, mas as pautas de gênero não eram discutidas
	2.3 Comportamento dos homens		Manifestavam machismo	Pessoas entrevistadas não conseguiram fazer uma diferenciação	Pessoas entrevistadas não conseguiram fazer uma diferenciação
3. Depois da implementação da lei de paridade de gênero	3.1 Representação das mulheres		50% das posições de titular eram ocupadas por mulheres (média de 3 biênios)	59% das posições de titular eram ocupadas por mulheres (média de 2 biênios)	46% das posições de titular eram ocupadas por mulheres (média de 3 biênios)
	3.2 Representatividade das mulheres		Atuação mais forte e mais empoderadas para levar pautas importantes adiante	Pautas relacionadas às necessidades das mulheres passam a ser debatidas dentro do conselho	Atuantes, mas as pautas de gênero não eram discutidas
	3.3 Comportamento dos homens		Manutenção do status quo, mas reconhecendo a existência da lei	Manifestação de machismo, em especial perante as mulheres dos movimentos populares	Pessoas entrevistadas não conseguiram fazer uma diferenciação
4. Elementos do contexto que influenciam na representação e representatividade das mulheres	4.1 Contexto interno	4.1.1 Promotores	- Comissões - Secretaria executiva - Treinamento sobre atuação no conselho	- Treinamento sobre atuação no conselho - Grupos de trabalho	Pessoas entrevistadas não identificaram nenhum elemento que atue como promotor interno
		4.1.2 Barreiras	- Quantidade de demandas - Indicação “laranja” - Acesso a cargos mais altos	- Reprodução do machismo dentro do conselho	- Enfraquecimento do processo participativo - Expectativa de atuação de acordo

Principal	Secundários		CMS	CMH	CMPU
					com o segmento
	4.2 Contexto externo	4.2.1 Promotores	- Estudo e preparo - Características das mulheres - Articulação prévia ao conselho	- Formação das mulheres como lideranças - Articulação prévia ao conselho - Características das mulheres	- Formação das mulheres como lideranças - Características das mulheres
		4.2.2 Barreiras	- Posições partidárias - Diferenças entre o papel do homem e da mulher na sociedade	- Características das organizações - Diferenças entre o papel do homem e da mulher na sociedade	- Falta de articulação prévia ao conselho - Diferenças entre o papel do homem e da mulher na sociedade

Fonte: Elaboração própria com base na análise dos dados coletados.

5.2.1 Cumprimento da lei de paridade de gênero

Cada um dos conselhos adotou formas diferentes para a implementação e cumprimento da lei de paridade de gênero. No CMS, de acordo com os relatos da secretaria executiva do conselho, existe uma orientação às entidades dos diversos segmentos que compõem o conselho, para que prestem atenção na paridade de gênero quando as indicações para o conselho são feitas. No entanto, caso a paridade não fosse cumprida, não havia uma objeção às indicações, como mostra o trecho abaixo.

> "Então assim, se não deu, também a gente não vai interferir num processo que é da região. [...] Precisa se tomar cuidado quando você faz isso também, porque foi um processo que foi democrático [...] Fala, "olha, se não deu paciência, não deu." Nós vamos fazer de modo que procure cumprir a lei". [Entrevistado 1 - CMS]

Já o CMH e o CMPU, inseriram a necessidade de cumprir a paridade quando as chapas dos representantes da sociedade civil são formadas para pleitear a eleição para as vagas desses conselhos, como mostram os editais Nº01/2016/CMH e Nº 001/2017/CMPU. Em relação aos representantes que são indicados, também havia a orientação de que a paridade fosse considerada nessas indicações.

Dentre os três conselhos analisados, o CMH foi o que conseguiu cumprir a lei de paridade em sua integralidade já no ano de 2016, quando pelo menos 50% dos representantes do poder público e da sociedade civil eram do gênero feminino. Enquanto os outros dois conselhos enfrentaram dificuldades em cumprir com o que era estabelecido pela lei. No CMS a paridade na representação do poder público só foi alcançada em 2020, e no CMPU a representação da sociedade civil só se torna paritária em 2021, mesmo a necessidade de haver paridade de gênero na composição das chapas estando presente nos editais de eleição da sociedade civil desde 2017 (para mais informações acesse o Apêndice C). Com base nesses achados este estudo sugere a seguinte proposição:

> *Proposição 1: Apenas a existência de uma lei que determine a paridade de gênero, não é suficiente para que a seu cumprimento seja realizado; são necessárias orientações específicas sobre como ela deverá ser cumprida e mecanismos de controle para verificar o seu cumprimento.*

5.2.2 Antes da implementação da lei de paridade de gênero

Representação das mulheres

Dos três conselhos analisados, o CMS foi o que possuía um maior número de mulheres antes da implementação da lei. Por exemplo, enquanto o CMS tinha, em média, 47% de mulheres ocupando as posições de titularidade, no CMH e no CMPU esse percentual era próximo de 35%[13]. Essa diferença também foi observada nas entrevistas, onde os entrevistados do CMS, mencionaram como era forte a presença das mulheres desde antes da implementação da lei, diferentemente do que foi mencionado pelas pessoas entrevistadas dos outros dois conselhos. Além disso, esses achados estão de acordo com o que foi encontrado por outros estudos que analisaram a presença de homens e mulheres em conselhos de políticas públicas, que indicam que em áreas como saúde há uma maior participação das mulheres, quando comparado a áreas relacionadas à infraestrutura e desenvolvimento econômico (IPEA, 2013; Luchmann, Almeida; Gimenes, 2016; Santos, 2019).

Outro achado deste trabalho é que, em todos os conselhos, o maior percentual de mulheres ocupando a posição de titular era na sociedade civil. Enquanto no poder público, as mulheres que atuavam como representantes estavam concentradas na suplência.

Representatividade das mulheres

Nos três conselhos analisados foi observado, a partir dos dados coletados, que as mulheres tinham dificuldade de alcançar este espaço de participação social. Entretanto, apesar de estarem em menor número do que os homens, as que conseguiam ser indicadas ou eleitas como representantes tinham uma atuação forte, porque para chegar nesses conselhos, elas já atuavam como lideranças em seus segmentos e entidades. Essa necessidade de atuar como lideranças em seu segmento antes de entrar no conselho, pode contribuir para explicar por que na sociedade civil havia um maior percentual de mulheres nas posições de titularidade, quando comparado com o poder público. Uma vez que no poder público os cargos de confiança e liderança são majoritariamente compostos por homens, enquanto na sociedade civil, em especial nos movimentos populares de saúde e moradia, existem muitas mulheres atuando como liderança e que possuem um histórico na luta pelos seus direitos.

---

[13] Esses percentuais foram obtidos a partir da análise dos dados secundários e no Apêndice C há um maior detalhamento sobre esses números.

Apesar de serem lideranças em seus segmentos, dentro dos conselhos as mulheres possuíam dificuldade de levar pautas relacionadas a gênero adiante, e sua atuação era mais restrita às pautas gerais do conselho, como é evidenciado pelos relatos abaixo:

> "Não tinha mulheres para poder assumir, encabeçar, então não tinha uma pessoa que dissesse assim [...] Então, o que chegava de demanda para mulher ficava assim, parado lá dentro do Conselho, porque não tinha para onde fluir." [Entrevistado 6 - CMS]

> "[...] nós sentíamos a falta de ter pautas específicas das mulheres na pauta do conselho, como quando falamos da titularidade das moradias para as mulheres." [Entrevistada 1 - CMH]

Esses relatos indicam que, antes da implementação da lei, apesar de estarem presente no conselho (representação passiva), as mulheres não estavam conseguindo exercer sua representatividade em termos de gênero (representação ativa). De acordo com Meier (2019), existem três hipóteses principais que contribuem para explicar por que a representação passiva não se transforma em ativa, são elas: falta de massa crítica dos burocratas que estão representando, a influência de características interseccionais nos burocratas e a transição de status do grupo representado, que deixa de ser minoria e passa a ser maioria. Focando especificamente na hipótese de massa crítica, o que vem sendo explorado por diversos estudos é que existem casos em que é necessária uma quantidade mínima[14] de pessoas de um determinado grupo, para que haja o exercício da representatividade. Portanto, será que, antes da lei, a representação das mulheres não tinha massa crítica suficiente para que atuassem em defesa de seu grupo?

Essa pode ser uma das explicações de por que que antes da lei, apesar de haver mulheres, não havia representatividade. Uma vez que, nos Conselhos de Políticas Públicas, a influência nas políticas públicas ocorre a partir de um processo deliberativo, que é determinado por votação. Então, para que as mulheres consigam levar suas pautas adiante elas precisam do voto da maioria e em determinadas pautas elas só irão conseguir isso se houver o mesmo número de homens e mulheres ocupando as posições do conselho.

O caso da prioridade das mulheres para assumir a titularidade das unidades habitacionais do Programa municipal Pode Entrar (Artigo 11, Lei nº 17.638, SÃO PAULO, 2021), pode contribuir para ilustrar essa discussão. De acordo com os relatos obtidos a partir das entrevistas,

---

[14] Os percentuais de massa crítica variam de acordo com o escopo analisado pelos estudos. Por exemplo, Kanter (1993) encontrou que é preciso ter pelo menos 15% de mulheres em uma organização para que sejam observados efeitos nas políticas públicas. Enquanto isso, Meier (1993), Meier e Stewart (1992) encontraram que para níveis gerenciais é necessário uma massa crítica de, aproximadamente, 25%, e que para burocratas de nível de rua, um pequeno número de representantes de determinado grupo já é suficiente para transformar a representação passiva em ativa.

essa não era uma pauta que era discutida antes da lei devido a falta de interesse dos demais conselheiros. No entanto, quando as mulheres passam a ser maioria, elas trazem essa demanda com mais força e conseguem aprovar para que as mulheres tenham prioridade na titularidade das unidades habitacionais disponibilizadas pelo programa.

Comportamento dos homens

De modo geral, as pessoas tiveram dificuldade de relatar como era o comportamento dos homens perante as mulheres antes da lei. Entre todos os entrevistados, apenas três (2 do CMS e um do CMH) conseguiram trazer elementos relacionados a esse aspecto, informando que em determinados momentos as mulheres tinham dificuldade em se posicionar, porque de alguma forma os homens interrompiam as suas falas.

A partir das dimensões analisadas antes da implementação da lei, esse estudo sugere as seguintes proposições:

Proposição 2: Sem a existência da representação institucionalizada, ter um histórico de liderança, prévio ao conselho, pode ser um fator determinante para as mulheres atuarem como representantes de suas entidades nos conselhos de políticas públicas.

Proposição 3: Em espaços colegiados, ampliar proporcionalmente a representação de mulheres, pode aumentar a probabilidade de que pautas relacionadas ao gênero sejam discutidas e tenham influência nas políticas públicas.

5.2.3 Depois da implementação da lei de paridade de gênero

Representação das mulheres

Com a implementação da lei, apesar de dois dos três conselhos analisados terem tido dificuldade de cumpri-la de imediato, houve um aumento perceptível no número de mulheres participando dos três conselhos, em especial na posição de titular e para aqueles segmentos em que tinham dificuldade de colocar mulheres nessas posições, como o poder público e entidades de classe, universidades e organizações empresariais. Esse aumento foi observado a partir da análise da composição dos conselhos e também a partir da percepção dos entrevistados.

Representatividade das mulheres

Em termos de representatividade, o método utilizado neste trabalho não permite fazer uma relação direta da implementação da lei com uma maior representatividade das mulheres, por exemplo. Entretanto, de acordo com os dados coletados, foi observado que aumentando a representação das mulheres dentro dos conselhos, foi possível trazer para a discussão e levar adiante para as decisões governamentais demandas importantes para as mulheres, que vão além das pautas gerais dos segmentos que representam. Como, no caso do Conselho Municipal de Saúde, a obtenção de cadeiras ginecológicas acessíveis, o protocolo para tratamento de endometriose e a regulamentação das Doulas. Enquanto no Conselho Municipal de Habitação, as mulheres conseguiram gerar influência nas políticas habitacionais a partir da inclusão das mulheres vítimas de violência como umas das prioridades nos programas de moradia provisória, das mulheres como prioridade para assumir a titularidade das unidades habitacionais e das mulheres em situação de violência e vulnerabilidade como um dos grupos prioritários para ter acesso às unidades habitacionais do Programa Pode Entrar.

Ter conseguido discutir essas pautas dentro dos conselhos e gerar resultados concretos a partir delas é um exemplo de como a representação passiva dessas mulheres se transformou em ativa (HINDERA; YOUNG, 1998; MEIER; NICHOLSON-CROTTY, 2006). No entanto, para que essa transformação acontecesse, as pessoas entrevistadas relataram que, além do aumento do quantitativo de mulheres, outros fatores foram importantes. Para o Conselho Municipal de Saúde, foi relatado que a existência do Comissão de Saúde da Mulher foi essencial, porque era nessa comissão em que esses debates eram iniciados e a proposta era amadurecida a partir de um diálogo mais amplo com as usuárias do Sistema Único de Saúde e com a equipe técnica da secretaria. Então, a partir disso, a proposta era elaborada e levada para deliberação da plenária.

Já no Conselho Municipal de Habitação, as discussões relacionadas a gênero ocorreram porque as conselheiras que estavam representando conheciam as necessidades das mulheres. Isso ocorria, em especial, por parte das mulheres que atuavam como representantes dos movimentos populares, que faziam um esforço de entender as demandas das mulheres a qual elas representavam para levar para o conselho, como é evidenciado pelo relato abaixo.

> "Quando sentamos para dialogar e conversar, nós ouvimos essas mulheres. Acho que o conselho tem esse papel de ouvir. Quando falamos que além de participativo é consultivo, quando falamos consulta, estamos falando de ouvir a voz das mulheres, sentir a necessidade do que é importante de levar nesses espaços, quais são as pautas importantes para tratarmos neles." [Entrevistada 1 - CMH]

No CMPU não foi possível obter nenhum relato nesse sentido, porque de acordo com as pessoas entrevistadas, esse conselho vem enfrentando dificuldades em avançar as pautas mais básicas relacionadas a Política de Desenvolvimento Urbano e por isso não consegue incluir outras, como o despreparo da cidade para as mulheres, por exemplo.

O único aspecto relacionado ao CMPU que foi mencionado pelos entrevistados, é que as mulheres têm um olhar mais voltado para a qualidade de vida, então, quando elas estão presentes nas discussões, esse tema acaba sendo trazido por elas e isso beneficia a toda a população. Esses achados estão de acordo com o que foi encontrado por Lupien (2021) ao estudar o envolvimento das mulheres em quinze instituições participativas de três países da América Latina. Em seu estudo, a autora identificou que ter mais mulheres nesses espaços de interface da sociedade civil com o poder público, traz para a discussão assuntos que antes não eram pautados, como, por exemplo, assuntos que envolvem segurança dos bairros e problemas de infraestrutura escolar.

Além desses possíveis efeitos práticos para as políticas públicas, as pessoas entrevistadas também relataram, que a implementação da lei gerou um sentimento de empoderamento das mulheres dos conselhos, fazendo com que elas questionassem a falta de participação de mulheres nesse espaço e fizessem com a paridade fosse cumprida não só no conselho como um todo, mas também, nas dinâmicas que ocorrem dentro dele, como as comissões executivas, os grupos de trabalho, entre outros.

> "Sim, eu vi bastante mudança, tanto na questão dessa paridade, como na questão do GT, porque dentro do CMH existem vários GT's, e dentro dos GT's existem divisões. Então, muitas vezes quando têm dois homens, nós queremos uma mulher na mesa, ou quando o secretário tem alguma participação, tem alguma coisa que vai apresentar, e quer colocar homem, nós batemos para que tenha uma mulher também, só colocam o homem". [Entrevistada 3 - CMH]

Comportamento dos homens

Assim como antes da lei, a maioria das pessoas entrevistadas apresentou dificuldade em trazer elementos relacionados ao comportamento dos homens perante as mulheres, nos conselhos analisados. De modo geral, o que foi mencionado pelas pessoas entrevistadas é de que os homens às vezes têm um comportamento um pouco mais agressivo perante as mulheres, especialmente, perante aquelas que se posicionam mais fortemente. Reforçando um estigma de que as mulheres que se posicionam, são vistas como aquelas que incomodam demais e que acabam recebendo um comportamento mais agressivo por conta disso.

A partir das dimensões analisadas após a implementação da lei, esse estudo sugere as seguintes proposições:

Proposição 4: Para que haja representatividade dentro dos conselhos, a) não é suficiente ampliar proporcionalmente a representação de mulheres, sendo preciso que b) as mulheres conheçam as demandas de seu grupo, e c) possuam as condições necessárias para transformá-las em propostas concretas

Proposição 5: Quando o processo participativo está enfraquecido, por mais que as mulheres estejam presentes e tenham as condições necessárias para exercer sua representatividade, essa representatividade não acontece.

Proposição 6: A determinação legal para que exista a paridade gera, por parte das mulheres, um sentimento de empoderamento para cobrar uma representação paritária dentro de outros espaços dos conselhos

5.2.4 Elementos do contexto

Contexto Interno

Dos três conselhos analisados, os entrevistados do CMS e do CMH conseguiram identificar com mais clareza características internas aos conselhos que poderiam atuar como promotores da participação das mulheres. Para ambos os conselhos, foi relatado que os espaços de discussão, formados dentro dos conselhos, podem atuar como promotores, porque permitem que as mulheres consigam levar para esses espaços discussões específicas, relacionadas à saúde da mulher ou ao acesso das mulheres à moradia provisória. A partir das discussões que ocorrem nesses espaços elas podem preparar propostas para serem incorporadas em políticas públicas ou até mesmo se tornarem uma nova política, como foi o caso do protocolo para tratamento de mulheres com endometriose, que foi proposto pela Comissão de Políticas para as Mulheres, do Conselho Municipal de Saúde.

Treinamentos sobre a atuação do conselho também foram elencados pelos entrevistados como promotores da representação e representatividade das mulheres nesses espaços de participação social, porque isso ajuda as mulheres a entenderem o que é esperado de sua atuação, potencializando sua participação.

Em relação às barreiras internas ao conselho que podem limitar a atuação das mulheres, para cada um dos conselhos foram identificadas barreiras específicas, de acordo com o contexto. Por exemplo, no CMS foi indicado que a quantidade de demandas do conselho, podem acabar prejudicando o envolvimento das mulheres nesta instância de participação, assim como a sua atuação em posições de tomada de decisão dentro do conselho. Uma vez que, as mulheres de modo geral já são sobrecarregadas devido às demandas que são impostas à elas pela sociedade. Outra barreira que foi indicada, desta vez pelos entrevistados do CMPU, é o enfraquecimento do processo participativo, que acaba impedindo uma atuação efetiva das instituições participativas no processo decisório das políticas públicas.

Uma outra barreira, que teve maior destaque entre as pessoas entrevistadas pelo CMPU, mas que de certa forma também apareceu nos outros conselhos, é a expectativa de atuação dos conselheiros e conselheiras do poder público. De acordo com os relatos, é esperado das pessoas que representam o poder público apenas a votação a favor das propostas colocadas pelo governo, o que pode acabar colocando em dúvida a própria legitimidade do processo participativo e a representatividade exercida nesses espaços.

Todos esses elementos internos ao conselho, sejam eles promotores ou limitadores, podem em alguma medida influenciar como a representação passiva se transforma em ativa. Uma vez que eles influenciam na forma com que as mulheres exercem sua discricionariedade dentro destes espaços colegiados, como é o caso dos fóruns de discussão específicos que atuam como um potencializador, porque nesses espaços as mulheres utilizam de sua discricionariedade para propor e debater pautas relacionadas ao gêner. Além disso, esses espaços também preparam as mulheres para a discussão que ocorrerá na plenária com todos os conselheiros e conselheiras, aumentando as chances de que sua proposta seja aceita pelo grupo mais amplo.

Já em termos de limitadores, um exemplo é o que acontece com as mulheres do poder público, que têm a sua discricionariedade limitada, independentemente de haver preparo, ou consciência das necessidades, porque dentro do conselho, é esperado que elas apenas defendam os interesses do governo ao qual representam. Caso contrário, podem sofrer retaliações, como aconteceu com uma das representantes do poder público no Conselho Municipal de Política Urbana, que foi imediatamente exonerada do cargo de confiança que ocupava, após votar contra a proposta apresentada pelo governo. De acordo com Meier (2019), essa possibilidade de retaliação, pode impedir os burocratas de exercer sua discricionariedade em prol do grupo que representam, fazendo com que eles não atuem de forma representativa.

Contexto Externo

Ao serem questionados sobre os elementos do contexto externo que poderiam promover ou limitar a representação e representatividade das mulheres nos conselhos, a grande maioria das pessoas entrevistadas, independente do conselho, elencou o preparo e a formação das mulheres e suas características como principais promotores. Já no sentido oposto, eles elencaram as diferenças entre o papel do homem e da mulher na sociedade como as principais barreiras, para que as mulheres de fato se envolvam no processo participativo.

A percepção dos entrevistados está de acordo com o que foi encontrado por Lupien (2021) ao estudar instituições participativas que tinham uma atuação local em três países da América Latina. De acordo com a autora, preparar as mulheres torna-as mais confiantes e com as habilidades e competências necessárias para contribuir nas discussões e levar as suas demandas adiante, quando atuarem nesses espaços de participação social. Esses argumentos em relação a importância da capacitação também foram relatados pelas pessoas entrevistadas, como mostra os trechos apresentados abaixo:

> "Na verdade, é um tema que tem algumas pessoas que se interessam mais por ele, então a gente tenta o tempo todo fazer processos de capacitação interna no movimento, para as pessoas não terem medo desse assunto. [...] A gente não é alfabetizado em cidade, então, a gente fez um processo interno aqui na União, tanto para discutir o plano diretor, para discutir as ferramentas, como para motivar pessoas a serem candidatas, tanto a titular quanto a suplência." [Entrevistada 2 - CMPU]

> "Daí quando teve essa regulamentação, nós já tínhamos a ideia do que precisávamos melhorar, de que precisávamos garantir que outras mulheres viessem, além disso, garantir não só que elas participassem, mas que também falassem. Quando eu entrei, não que eu era muda, mas eu tinha um pouquinho de receio, mas como o movimento tinha uma ideia de "qual pauta o movimento vai levar" nós nos reunimos antes, como sempre fizemos. [...] É porque sempre falamos, existem espaços em que as mulheres ficam um pouco receosas. E eu também falo que fiquei receosa quando entrei até porque é outro espaço super importante que temos que ocupar mas que precisamos ter muito cuidado". [Entrevistada 1 - CMH]

Além do preparo, outro fator que contribui para potencializar a atuação das mulheres dentro dos conselhos é o seu histórico de liderança, principalmente nos movimentos sociais em que estão representando o conselho. No entanto, esse histórico de liderança tem uma forte relação com a área de política pública do conselho. Por exemplo, na área de Saúde as mulheres tiveram um papel muito importante, foi a partir de movimentos das mulheres que surgiu o primeiro programa de saúde da mulher integral para a mulher, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) (COSTA, 2009). A importância desse histórico foi

reforçada pelos entrevistados dos Conselhos de Saúde e de Conselho de Habitação. Além disso, foi nesses dois conselhos que foi possível observar resultados concretos a partir da atuação das mulheres.

A partir desses achados sugere-se a seguinte proposição.

Proposição 7: O exercício da discricionariedade pelas mulheres que atuam como conselheiras está condicionado à área de política pública a qual o conselho se relaciona.

6 CONCLUSÕES E CONTRIBUIÇÕES

Com base em um estudo de caso único e integrado, este trabalho buscou entender se a determinação legal para que haja pelo menos 50% de mulheres nos Conselhos de Políticas Públicas, 1) pode contribuir para que, dentro desses espaços, sejam gerados resultados práticos para esse grupo, 2) quais fatores podem promover ou limitar esses resultados e 3) se essa paridade pode promover alguma mudança de comportamento dos homens, perante as mulheres. Para isso, foram analisados três conselhos do município de São Paulo: o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Política Urbana. A coleta de dados envolveu entrevistas em profundidade com pessoas que atuaram nesses conselhos antes e depois da implementação da lei e a análise documental.

A análise e discussão dos dados coletados neste estudo foi baseada na teoria de burocracia representativa, e os principais achados sugerem que não basta apenas ter uma maior quantidade de mulheres para que a representação passiva se transforme em ativa. Outros fatores são necessários para que isso ocorra, como o preparo prévio dessas mulheres, para que cheguem nesse espaço e consigam de fato levar as suas demandas, o conhecimento das demandas das mulheres que pertencem ao grupo que representam e um processo participativo estruturado e legítimo. Em relação a mudança de comportamento dos homens perante as mulheres após a implementação da lei, os achados foram inconclusivos, devido a falta de informação para fazer uma análise mais robusta sobre esse tema. Uma vez que poucas pessoas entrevistadas conseguiram fazer algum tipo de diferenciação do comportamento dos homens antes e depois da implementação da lei.

6.1 Contribuições teóricas e práticas

A partir deste trabalho espera-se gerar contribuições teóricas, a partir da união de duas frentes teóricas: Burocracia Representativa e Instituições Participativas. No que diz respeito à teoria de Burocracia Representativa, os achados deste estudo contribuem para entender como elementos do contexto interno e externo aos Conselhos de Políticas Públicas podem influenciar na transformação da representação passiva para ativa, seja no sentido de limitá-la ou promovê-la. Já em relação a teoria de Instituições Participativas, os resultados deste estudo ampliam o debate sobre gênero e participação social, apresentando proposições de como esses temas estão relacionados dos Conselhos de Políticas Públicas, Além disso, os achado também auxiliam no

preenchimento de lacunas de ambas as teorias, no que diz respeito a entender como a representação das mulheres nesses espaços de participação social, pode contribuir para que elas exerçam sua representatividade, e influenciem para que as decisões tomadas nesses espaços sejam mais representativas para esse grupo (LUPIEN, 2021; MEIER, 2019)

Em termos de contribuições práticas, esse trabalho pode apoiar gestores públicos na formulação de políticas que buscam promover a atuação das mulheres nas instâncias de participação social. O estudo contribui, assim, com um dos principais objetivos dessas instituições, i.e., envolver diferentes grupos da sociedade no processo decisório das políticas públicas, atribuindo maior efetividade e legitimidade para esse processo (LUPIEN, 2021; MAYKA; RICH, 2021). A partir dos achados desse estudo, os gestores públicos poderão identificar quais são as condições que contribuem para que as mulheres consigam, de fato, fazer parte das instituições participativas e levar suas pautas adiante.

6.2 Limitações e sugestões de estudos futuros

Por fim, apesar de suas contribuições, algumas limitações deste trabalho precisam ser destacadas. Entre elas estão: (1) a possibilidade de existir um viés nas informações reportadas pelas pessoas entrevistadas, que, consequentemente, pode ter afetado os resultados da pesquisa; (2) a necessidade de fazer a inferência de gênero, a partir do nome dos conselheiros e conselheiras, para poder construir o histórico de representação das mulheres; (3) o tratamento do grupo de mulheres como algo agregado, sem levar em consideração as especificidades que existem dentro desse grupo, como nível socioeconômico, cor ou raça e capacitismo e; (4) a inexistência de outros casos como o de São Paulo que possam ser selecionados para compor a pesquisa, e com isso aumentar a robustez dos resultados encontrados.

Estudos futuros podem analisar a atuação das mulheres a partir da lei, levando em consideração as especificidades que existem dentro desse grupo, para como a presença dessas diferentes características pode influenciar nas pautas levadas por elas e nos resultados gerados através das políticas públicas. Outra sugestão, é que sejam utilizados casos fora do município de São Paulo, em que não haja a institucionalização da representação, para que sejam comparados com os achados deste estudo, e contribuir dessa forma para um melhor entendimento de quais poderiam ser os efeitos gerados a partir da implementação dessa lei de paridade de gênero. Por último, estudos futuros podem investigar de forma quantitativa as sete proposições que emergiram da pesquisa de campo qualitativa desenvolvida neste estudo, validando estatisticamente os achados.

Referências

Almeida, C. (2015). Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores. *Interseções: Revista de Estudos Interdisciplinares*, *17*(1). https://doi.org/10.12957/irei.2015.18043

Almeida, D. C.; Cunha, E. S. (2011). A Análise da Deliberação Democrática: Princípios, Conceitos e Variáveis Relevantes. *in*: PIRES, R. R C.. (Org.). *Diálogos para o Desenvolvimento - Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.* Brasília, DF: IPEA. v.7 (p. 109-123).

Atkins, D. N., Fertig, A. R.,; Wilkins, V. M. (2014). Connectedness and Expectations: How minority teachers can improve educational outcomes for minority students. *Public Management Review*, *16*(4), 503–526. https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841981

Atkins, D. N.,; Wilkins, V. M. (2013). Going beyond reading, writing, and arithmetic: The effects of teacher representation on teen pregnancy rates. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *23*(4), 771–790. https://doi.org/10.1093/jopart/mut001

Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, *50*(3), 443–464. https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, *14*(1), 43–64. https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002

Avritzer, L. (2011). A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: Mapeando o debate *in*: PIRES, R. R C.. (Org.). *Diálogos para o Desenvolvimento - Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.* Brasília, DF: IPEA. v.7 (p. 13-25).

Borba, J. (2011). Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. *in*: PIRES, R. R C.. (Org.). *Diálogos para o Desenvolvimento - Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.* Brasília, DF: IPEA. v.7 (p. 65-76).

Bradbury, M.,; Kellough, J. E. (2011). Representative bureaucracy: Assessing the evidence on active representation. *American Review of Public Administration*, *41*(2), 157–167. https://doi.org/10.1177/0275074010367823

Costa, A. M. (2009). Participação social na conquista das políticas de saúde para mulheres no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. 4, p. 1073–1083.

Dagnino, E. (2004). *¿SOCIEDAD CIVIL, PARTICIPACÃO E CIDADANIA: DE QUE ESTAMOS FALANDO?* (pp. 95–110). Universidad Central de Venezuela.

Dantas Cabral, A., Peci, A.,; van Ryzin, G. G. (2021). Representation, reputation and expectations towards bureaucracy: experimental findings from a favela in Brazil. *Public Management Review*. https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1906934

Faria, C. F.; Ribeiro, U. C. (2011). Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *in*: PIRES, R. R C.. (Org.). *Diálogos para o Desenvolvimento - Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.* Brasília, DF: IPEA. v.7 (p. 125-136).

Fuks, M.,; Perissinotto, R. (2006). Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *21*(60), 67–81. https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100004

Fung, A.,; Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. In *Politics and Society* (Vol. 29, Issue 1, pp. 5–41). SAGE Publications Inc. https://doi.org/10.1177/0032329201029001002

Groeneveld, S.,; van de Walle, S. (2010). A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Sciences*, *76*(2), 239–258. https://doi.org/10.1177/0020852309365670

Hindera, J. J.,; Young, C. D. (1998). Representative Bureaucracy: The Theoretical Implications of Statistical Interaction. *Political Research Quarterly*, *51*(3), 655. https://doi.org/10.2307/3088043

IPEA (2103). Perfil dos Conselheiros Nacionais. *Relatório de Pesquisa*. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Fairchild, A. J.; Mackinnon, D. P. A. (2009). General Model for Testing Mediation and Moderation Effects. *Prevention Science*, 10, n. 2, 87–99.

Lavalle, A. G., Houtzager, P. P.,; Castello, G. (2006). Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *21*(60), 43–66. https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003

Lavalle, A. G. (2011). Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *in*: Pires, R. R C.. (Org.). *Diálogos para o Desenvolvimento - Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.* Brasília, DF: IPEA. v.7 (p. 33-42).

Lavalle, A. G.; Barone, L. S. (2015).Conselhos, associações e desigualdade, *in* M. Arretche (org.), *Trajetórias das Desigualdades: Como o Brasil Mudou nos Últimos Cinquenta Anos?* São Paulo, Unesp/CEM.

Levine Einstein, K., Professor, A.,; Glick Assistant Professor, D. M. (2015). *Does Race A←ect Access to Government Services?: An Experiment Exploring Street Level Bureaucrats and Access to Public Housing*.

Lim, H.-H. (2006). Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation. *Public Administration Review*, *66*(2), 193–204. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00572.x

Lüchmann, L. H. H., Almeida, C.,; Gimenes, É. R. (2016). Gênero e Representação Política nos Conselhos Gestores no Brasil. *Dados*, *59*(3), 789–822. https://doi.org/10.1590/00115258201692.

Lupien, P. (2021) Women and participatory mechanisms in Latin America: deepening democracy or more of the same? Gender, Place & Culture, v. 28(9) , p. 1258–1285.

Mayka, L.,; Rich, J. A. J. (2021). Brazil's Participatory Infrastructure. In *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies* (pp. 155–182). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108895835.006

Meier, K. J. (2019). Theoretical Frontiers in Representative Bureaucracy: New Directions for Research. *Perspectives on Public Management and Governance*, *2*(1), 39–56. https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvy004

Meier, K. J.,; Nicholson-Crotty, J. (2006). Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault. *Public Administration Review*, *66*(6), 850–860. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00653.x

Meier, K. J., Wrinkle, R. D.,; Polinard, J. L. (1999). Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. In Source: *The Journal of Politics* (Vol. 61, Issue 4)

Mosher, F. C. (1982). *Democracy and the public service*. Oxford University Press.

Phillips, A. (1998). *The Politics of Presence*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/0198294158.001.0001

Orsato, A.; Gugliano, A. A (2010). Da invisibilidade às diversas formas de apropriação do espaço público: uma análise dos projetos parlamentares das deputadas estaduais do Rio Grande do Sul (2007-2009). In: *SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GENERO*, (9). Florianópolis. Disponível em:

<http://www.fg2010.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1278184406_ARQUIVO_FAZENDOGENERO9completo.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2023

São Paulo. Lei Nº 15.946 de 23 de dezembro de 2013 - Catálogo de Legislação Municipal. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15946-de-23-de-dezembro-de-2013>. Acesso em: 05 jan. 2022.

Secretaria-Geral da República. (2014), Participação Social no Brasil: Entre Conquistas e Desafios. Brasília, Secretaria-Geral da República.

Sowa, J. E.,; Selden, S. C. (2003). Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. *Public Administration Review*, *63*(6), 700–710. https://doi.org/10.1111/1540-6210.00333

Tatagiba, L. (2005). CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: APROFUNDANDO O DEBATE RESENHAS. In *Rev. Sociol. Polít* (Vol. 25).

Urbinati, N. (2011). Representative democracy and its critics. In *The Future of Representative Democracy* (pp. 23–49). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511770883.002

Urbinati, N.,; Warren, M. E. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, *11*, 387–412. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533

Wilkins, V. M. (2004). Linking Passive and Active Representation by Gender: The Case of Child Support Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *16*(1), 87–102. https://doi.org/10.1093/jopart/mui023

Young, I. M. (2014). Desafios ativistas à democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciência Política*, *13*, 187–212. https://doi.org/10.1590/S0103-33522014000100008

Zaremberg, G. (2016). Gender versus people?: Mobilization, cooptation and participation in Venezuela, Brazil and Nicaragua. *Latin American Research Review*, *51*(1), 44–108. https://doi.org/10.1353/lar.2016.0016

Apêndice A - Roteiro das entrevistas qualitativas

Questão da pesquisa:
Em que medida a representação institucionalizada influencia a representatividade das mulheres nas instâncias de participação social?
Subquestões:

- Quais elementos do contexto interno das instituições participativas influenciam a representatividade das mulheres nesses espaços?
- Quais são as estratégias adotadas pelas mulheres para participar ativamente desses espaços?
- Como o comportamento dos demais participantes é afetado pela institucionalização da representação?

Abordagem:

Olá! Primeiro eu gostaria de agradecer seu tempo e disponibilidade para conversar comigo. Como eu já havia falado com você antes, nossa conversa hoje será sobre a participação das mulheres no Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, que é o objeto de pesquisa da minha dissertação de mestrado, tudo bem?

Só para confirmar, você recebeu e assinou o termo de consentimento e está de acordo com a utilização de suas respostas para essa pesquisa? Gostaria de lembrá-la(o) que não existem respostas certas ou erradas e que todas as informações trazidas por você serão de uso exclusivo para essa pesquisa e seu nome e identidade serão mantidos em sigilo.

Além disso, peço a sua autorização para gravar a nossa conversa. Desse modo, posso ouvir e analisar calmamente o que conversamos. Depois, posso te encaminhar o áudio, caso você tenha interesse. Você autoriza a gravação?

Antes de começarmos, você tem alguma dúvida ou quer que eu faça algum esclarecimento?
(Caso sim, fazer os esclarecimentos necessários. Caso não, dar início a entrevista)

Ótimo, então podemos dar início a nossa conversa.

Bloco I: Introdutório
Objetivo: conhecer o perfil do/a entrevistado/a.

1. Você poderia confirmar seu nome, o gênero com o qual se identifica e a sua relação com o conselho municipal de saúde, só para deixar registrado no áudio?		●
2. Para começar, gostaria de saber um pouco mais sobre você. Poderia me contar um pouco sobre a sua trajetória e como ela se conecta com a sua atuação no CMS?	**Explorar:** a. Qual foi a sua motivação em participar desse conselho? b. Quando começou e durante quais períodos atuou no CMS? c. Qual entidade e segmento representa/representou? d. Qual a posição ocupada (titular ou suplente)? e. Como foi a forma de entrada (indicação ou eleição)?	●

Bloco II: Lei de paridade de gênero
Objetivo: entender como foi a implementação da lei e se houveram mudanças na participação das mulheres após a sua implementação.

3. Na sua percepção, qual a importância de ter um equilíbrio entre a quantidade de homens e mulheres como membros dos conselhos gestores de políticas públicas?	**Explorar:** a. E quais você acredita que sejam os impactos positivos e negativos desse equilíbrio? b. Poderia dar exemplos?	●

4. Você já ouviu falar sobre a lei de paridade de gênero que é aplicada nos conselhos gestores de políticas públicas do município de São Paulo? Como foi a implementação dessa lei no CMS?	**Explorar:** a. O que ocorreu de melhor nessa implementação? E pior? Você poderia dar exemplos? b. O que você recomendaria para que a implementação fosse melhor? c. O que mudou a partir de sua implementação? (explorar os tipos de mudança: mais mulheres, maior envolvimento das mulheres, pautas levadas por elas, no comportamento dos homens…) Poderia dar exemplos dessas mudanças?. d. A implementação dessa lei trouxe resultados positivos e/ou negativos? Quais?	●
Bloco III: Participação das mulheres no CMS **Objetivo:** entender como é a participação das mulheres no CMS e o que promove ou dificulta sua participação.		
5. Como era a participação das mulheres no CMS antes da implementação da lei e como é agora?	**Explorar:** a. Existe alguma diferença na forma como os homens e as mulheres participam? (temáticas levadas, forma como se posiciona…). Poderia dar exemplos dessas diferenças? b. O que você considera que sejam os maiores promotores e as maiores barreiras para a participação das mulheres no CMS? (exemplos: oferta de capacitação, apoio nos posicionamentos, regras de participação na plenária) c. Na sua percepção, como cada um deles promove ou dificulta a participação? Poderia dar exemplos? d. Na sua percepção, a lei teve um impacto na participação das mulheres? Como você classifica esse impacto? e. Quais são as estratégias adotadas pelas mulheres para participar ativamente no CMS? Essas estratégias são diferentes das adotadas pelos homens? Em que sentido?	●
Bloco IV: Encerramento **Objetivo:** encerrar a entrevista		
6. Você gostaria de falar sobre algum outro ponto relacionado à participação das mulheres no CMS ou sobre a lei de paridade de gênero?		●
Agradecimento: Muito obrigada pela sua disponibilidade em contribuir com a minha pesquisa. Caso surja alguma dúvida a partir da nossa conversa, eu posso entrar em contato com você novamente? E eu me coloco à disposição para caso você tenha qualquer dúvida sobre a pesquisa.		

Apêndice B - Termo de consentimento

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu,_____ nacionalidade _____, idade _____, profissão _____RG ou CPF n. _____, estou sendo convidado/a a participar do estudo denominado "A representatividade das mulheres nas instituições participativas", que tem como objetivo entender como que a garantia de que haja uma representação paritária entre mulheres e homens nos conselhos de políticas públicas, pode contribuir para a representatividade das mulheres nesses espaços. A minha participação no referido estudo ocorrerá da seguinte forma: participação em entrevista presencial ou online (plataforma Microsoft Teams/Zoom Meeting/Google Meet), que será gravada para transcrição e análise posterior.

Benefícios diretos e indiretos associados com a participação na pesquisa

Por meio deste termo, atesto que a equipe de pesquisa me informou que os benefícios esperados desta pesquisa são: contribuições para as soluções que buscam garantir a paridade de gênero nos processos decisórios de políticas públicas. Estes benefícios serão concedidos de forma indireta ao participante, à medida em que possam ser implantadas mudanças nas práticas de gestão pública. Não há benefícios diretos ao participante.

Riscos e desconfortos possíveis associados à participação na pesquisa
Também atesto que fui informado/a de que não há possíveis desconfortos e riscos decorrentes da participação no estudo.

Sobre privacidade e sigilo de dados
Por meio deste termo também declaro estar ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, que meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo e apenas divulgado com meu consentimento expresso e declarado em termo. Porém, será feito uso de informações potencialmente identificáveis, como gênero, posição que ocupa no conselho de política pública analisado, período de ocupação dessa posição, para apresentação de tabela de descrição de participantes no estudo. Também estou ciente que análises dos dados coletados com a minha participação, e a possível divulgação de qualquer elemento deste estudo – como por exemplo, resultados, metodologia, banco de dados – ocorrerão de forma não identificada (salvo as informações descritas acima: gênero, posição que ocupa no conselho de política pública analisado, período de ocupação dessa posição), em respeito a minha privacidade e de demais participantes. Também estou ciente de que nenhum dos dados coletados serão utilizados para fins comerciais.

Consentimento e participação
Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer sanção. Caso retire meu consentimento e/ou me recuse a participar do estudo, qualquer dado identificável meu será excluído do estudo e destruído.
Os pesquisadores envolvidos com o referido projeto solicitaram autorização à Comissão de Ética em Pesquisa do Insper e tiveram o projeto aprovado – aprovação de n. 225/2022. Em caso de dúvida, sei que posso entrar em contato com o/a pesquisador(a) líder Gabriela Rossatto Cáceres por meio do e-mail gabrielarc2@al.insper.edu.br ou posso conversar pessoalmente antes ou após as atividades.

Estou ciente de que é assegurada a minha assistência durante toda a pesquisa, bem como me é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, ou a qualquer informação pertinente que eu deseje saber antes e depois da minha participação, guardados os devidos limites de sigilo enquanto o estudo estiver em andamento.
Tendo sido orientado/a quanto ao teor de todo o aqui mencionado, atesto que compreendi a natureza e o objetivo do já referido estudo, seus benefícios, riscos e desconfortos potenciais, os dados que serão coletados e suas previsões de sigilo e proteção da minha privacidade, e manifesto meu livre consentimento em participar da pesquisa.
Por fim, autorizo que o/a pesquisador(a) líder Gabriela Rossatto Cáceres entre em contato por e-mail ou telefone para tratar de assuntos relacionados à participação no estudo.

Contato
Casos de denúncias ou infrações éticas podem ser reportados à secretaria do Comitê via e-mail: cep@insper.edu.br ou telefone: (55 11 4058 5377) de segunda à sexta-feira, das 09:00 às 18:00 horas.

_____, ____ de _____ de 2022.

_____
Participante:

_____
Pesquisadora: Gabriela Rossatto Cáceres
CPF 031.161.800-67

Apêndice C - Análise do cumprimento da lei de paridade de gênero

Quadro 7 - Cumprimento da lei de paridade de gênero na posição de titular

Representação das mulheres e cumprimento da lei de paridade		**CMS**	**CMH**	**CMPU**
Antes da lei	Número de biênios analisados	2	3[15]	3[16]
	Média de representação de mulheres na Sociedade Civil	49%	37%	35%
	Média de representação de mulheres no Poder Público	13%	34%	35%
	Média de representação de mulheres no conselho como um todo	47%	36%	34%
Após a lei	Número de biênios analisados	3	2	3
	Média de representação de mulheres na Sociedade Civil	52%	60%	42%
	Média de representação de mulheres no Poder Público	36%	56%	51%
	Média de representação de mulheres no conselho como um todo	50%	59%	46%
Ano em que a lei passa a ser cumprida	Sociedade Civil	2016	2016	2021
	Poder Público	2020	2016[17]	2019
	Conselho como um todo	2016	2016	2021

Fonte: Elaboração própria com base na coleta e análise dos dados secundários.

Quadro 8 - Cumprimento da lei de paridade de gênero na posição de suplente

Representação das mulheres e cumprimento da lei de paridade		**CMS**	**CMH**	**CMPU**
Antes da lei	Número de biênios analisados	2	3	3
	Média de representação de mulheres na Sociedade Civil	43%	42%	30%
	Média de representação de mulheres no Poder Público	88%	34%	43%
	Média de representação de mulheres no conselho como um todo	46%	40%	37%
Após a lei	Número de biênios analisados	3	2	3
	Média de representação de mulheres na Sociedade Civil	59%	63%	55%
	Média de representação de mulheres no Poder Público	67%	54%	55%
	Média de representação de mulheres no conselho como um todo	60%	60%	55%
Ano em que a lei passa a ser cumprida	Sociedade Civil	2016	2016	2017
	Poder Público	2016[18]	2018	2017
	Conselho como um todo	2016	2016	2017

[15] Foram 3 biênios analisados, pois a eleição que ocorreria em 2020 foi cancelada devido a pandemia, fazendo com os representantes de 2018 atuassem até 2022, quando a nova eleição ocorreu.

[16] O biênio de 2015-2016 foi considerado como antes da lei, porque o decreto que regulamenta a implementação da lei de paridade só foi publicado ao final de 2015.

[17] Apesar de ter cumprido a lei em 2016, no biênio seguinte a representação de mulheres na posição de titular ficou abaixo de 50% entre os membros do Poder Público.

[18] Desde 2012, que foi o primeiro ano da série histórica analisada, o poder público já possuía pelo menos 50% nas posições de suplentes.

Fonte: Elaboração própria com base na coleta e análise dos dados secundários.

Os quadros acima apresentam um consolidado da análise de representação, antes e após a implementação da lei, feita para cada um dos conselhos analisados. Os dados foram gerados a partir da relação de representantes e das atas das reuniões de cada um dos conselhos, todos os documentos utilizados estão disponíveis no sítio eletrônico dos conselhos.

Apêndice D - Exemplos ilustrativos adicionais de citações dos entrevistados para as dimensões do modelo final

Principal	Secundários	CMS
1. Cumprimento da lei de paridade de gênero		"A partir da implantação da lei, aí o pessoal das regiões começou a ser orientado para que os processos eleitorais passassem a ser, se possível, contemplando um homem e uma mulher. Ele correu um pouco solto nesse tempo [...] No último processo de eleição, tanto do conselho municipal de saúde, como dos processos eleitorais dos conselhos gestores das unidades, a gente teve uma preocupação para que a lei fosse cumprida. Então não cumprindo, né, tudo bem. Mas é gente está num processo de que a maior parte dos conselhos hoje, pelo que a gente vê, já tem" [Entrevistado 1] "Teve dificuldade, teve bastante dificuldade, porque é natural, não é, é natural. Você tem uma Lei Orgânica do Município que dita normas dita regras para composição e de repente ela é alterada e até a implementação disso leva algum tempo, então não foi assim de imediato, houve muita discussão, houve sabe… tem a comissão Inter Intra conselhos lá no Conselho Municipal, que é quem acompanha o desenrolar dos conselhos e do próprio Conselho Municipal. Então houve uma necessidade de diversas oficinas, diversos encontros para que se assimilasse isso." [Entrevistado 7]
2. Antes da implementação da lei de paridade de gênero	Representação das mulheres	"Uma parte do segmento dos usuários aqui é formado pelos movimentos populares de saúde das 6 regiões. Então, esses movimentos têm muita atuação das mulheres, entendeu? Mulheres já mais idosas, coisas assim e tal, e a gente nunca teve esse tipo de problema, geralmente elas participam mesmo, independente da lei." [Entrevistado 1] "E nas reuniões da Reforma Sanitária [...] você chegava e só tinha mulher. Opa, que negócio estranho esse, né? E elas que brigavam, os postos de saúde 80% do que existe na cidade de São Paulo foi conquistado pelas mulheres, não foi pelos homens, elas que vieram bater na porta do governo pra fazer." [Entrevistada 2]
	Representatividade das mulheres	"[...] Não tinha mulheres para poder assumir, encabeçar, então não tinha uma pessoa que dissesse assim, "olha eu vou assumir essa comissão e vou levar os problemas, nós vamos brigar para que tenhamos mais GO, equipamentos, tudo…" Então não tínhamos essa participação. Então, o que chegava de demanda para mulher ficava assim, parado lá dentro do Conselho, porque não tinha para onde fluir. Então, mandava para a comissão executiva, que mandava para políticas públicas, que ficava nesse jogo, só que o tempo ia passando e ela ia ficando, porque até se formasse um coordenador" [Entrevistado 6] "É não é que é difícil a gente explicar, né, mas naquele conselho é de 32 titulares e 32 suplentes, basicamente a mulher tinha que falar um pouco mais baixo, tá, tinha que falar um pouquinho mais baixo, né, e hoje em dia não." [Entrevistado 7]

	Comportamento dos homens		“ Então assim as Mulheres sempre tinham seu espaço meio que escondido ou retraído. Não [inaudível] às vezes para falar, quantas vezes eu tive em reuniões que eu tive que defender a mulher, ela tava lá falando e o cara dizia “cala a boca”, não, eu dizia ela tem o direito de falar e vai falar, é um direito dela, né?” [Entrevistado 6]
3. Depois da implementação da lei de paridade de gênero	Representação das mulheres		“Olha eu acho assim, a lei sempre ajudou, né? Sabe, como eu falei do histórico da Lei. Então ela sempre mudou nessa parte, mas eu vejo assim, a mulher nessa participação social, ela está mais presente mesmo do que os homens, né? Tá, então eu vejo assim uma participação maior das mulheres. Hoje tem sim bastante gente aposentada participando, homens aposentados, mas o quantitativo de mulheres, ele teve presente no passado, ele continua presente agora, né?” [Entrevistada 5]
	Representatividade das mulheres		“Você tinha muitas vezes o papel da mulher cedendo fala para convidado, abrindo espaço para outros elementos que não para o grupo de conselheiros e isso era algo que eu pontuava muito.[...] Então mesmo com um grupo bem equilibrado entre homens e mulheres a gente ainda acaba com um maior protagonismo masculino dentro de várias situações do Conselho Municipal de Saúde, então isso eu vivi na prática o tempo todo”[Entrevistada 4] “Agora o conselho municipal tem uma coisa lá, viu? Não tem tido, a comissão executiva tem sido só… o coordenador da comissão executiva tem sido homem [...] e lá tem conselheiras com todas as condições de ser a coordenadora da executiva.” [Entrevistado 3] “Foi através do olhar da mulher, através da lei que veio, que aí elas vieram mais forte… Como eu te falei, nós não tínhamos uma participação de mulheres ali, tínhamos aqueles gatos pingados que é de 1910, que a gente fala que são os mais idosos que não tem tanta atuação, né? Porque tipo assim, por conta da dificuldade para andar, a distância tudo mais, e as mulheres que vieram após a lei que já começamos a influenciar e a orientá-las. Elas já vieram com vigor, com gás. Então, assim, nós tivemos alguns sucessos com doulas, a casa de parto, foi porque essas novas mulheres vieram fortalecendo a gente. Então isso pra gente foi muito bom.” [Entrevistado 6]
	Comportamento dos homens		“Então, eu acho que isso vem porque a postura do Coordenador da executiva e do vice-coordenador era uma postura mais agressiva, eles eram homens com posturas mais agressivas sempre com as mulheres. Então, quando eles… quando tinha alguma situação de mediação, então, eles… eles… é engraçado olhar para como o conselho funciona. Porque óbvio que acontece muita coisa no bastidor de uma reunião colegiada, então eles já tem alguns acordos, algumas questões que eles querem direcionar a discussão ou a votação e isso tava sempre muito articulado no grupo que era um grupo majoritariamente masculino” [Entrevistada 4]
4. Elementos do contexto que	Contexto interno	Promotores	“E nós temos a SEFOR, por exemplo. É uma escola onde é… ali são ministrados cursos não só para as mulheres, mas para todos os conselheiros, onde tem pessoas ali super gabaritadas para fazer explanações

influenciam na representação e representatividade das mulheres			que entenda esse tipo de participação.” [Entrevistado 7] “Mas eu acho que um dos potenciais seria justamente você conseguir construir alianças e você ter identificações… então, assim, por exemplo, o que eu digo que eu ganhava coro quando eu pontuava machismo era um pouco nesse sentido. Então, a gente se unia independente da postura ou da posição que eu tinha sobre a política de saúde.” [Entrevistada 4] “Como eu falei para você essa questão das coordenações das comissões, tá em nome das mulheres, já é um fator potencializador, tem bastante mulheres, né? [...]. A secretaria executiva do Conselho, é uma coisa que faz parte do conselho, mas não são os conselheiros. Ela é um órgão também que está sempre lembrando dessa parte, essa participação, então ele potencializa. Ele reforça a participação da mulher. O secretário executivo é muito atento a essas questões, então ele potencializa sim.” [Entrevistada 5]
		Barreiras	“Se você levantar o número de coordenadores de comissões. Você tem sempre um número maior de homens nas coordenadorias. Então, nas duas gestões que eu estive… primeira gestão não, você tinha um protagonismo bem forte de um grupo de mulheres pelo perfil delas, elas eram mulheres mais de embate, né. Na segunda gestão em que eu estive os coordenadores da comissão executiva, por exemplo, coordenador e vice-coordenador, eram homens e era muito nítido a forma como várias mulheres se posicionavam às vezes no pleno, se você analisar as atas você vai ver que inclusive as falas eram majoritariamente de homens.” [Entrevistada 4] “A eleição, geralmente, os homens são os candidatos e são assim pessoas que têm grandes chances de se eleger. Porque existe toda uma articulação, dentro dos usuários nós temos vários segmentos, então, existe uma articulação dos usuários com os trabalhadores de eleger o coordenador por segmento. E com alternância, às vezes a gente elege um trabalhador no período de dois anos e depois passa a eleger um usuário naquele período de mais dois anos, né? Então, tem essa alternativa e acaba colocando sempre mais essa figura masculina [...] elas articulam também, né, mas na hora de sair, né, uma pessoa para… ficar mais difícil, parece que a presença do homem é mais forte, né, é uma coisa interessante isso, né?” [Entrevistada 5] “Eu não sei se o cargo de coordenador da comissão executiva é um pouco pesado, e pode até afastar um pouco as mulheres, de querer abraçar, pelas atividades outras que elas têm. Então fica mais com os homens. Deixa mais para os homens, né? Pode ser isso também, a disponibilidade da pessoa é muito importante. Porque você tem que ter disponibilidade assim o tempo todo tá, é o tempo todo mesmo. A pessoa fica, às vezes você leva um guarda-roupa para o conselho.” [Entrevistada 5]
	Contexto externo	Promotores	“Qual que é agora a gente tá vendo que na educação as mulheres estão tendo uma participação maior dos homens. Pelo menos eu tenho ouvido dados aí, no ensino universitário a maioria das mulheres (inaudível) Elas estão tendo uma participação maior. Isso vai se refletir futuramente. Vai ser refletir, entende? Porque essas mulheres… são mais mulheres com conhecimento e a gente sabe hoje que cada vez mais na nossa sociedade, o conhecimento é cada vez muito mais importante.” [Entrevistado 3]

			“A mulher é mais sensível, ela pode articular melhor, pode chegar no gestor e fazer uma conversa que o sensibiliza mais do que o homem. As tratativas entre homem e homem são mais de força. Então a mulher trataria este com esse jeito mais feminino.” [Entrevistada 5]
		Barreiras	“Sabe o que acontece, o Conselho Municipal de Saúde, ele é um dos conselhos mais politicamente conscientes do Brasil, eu não vou dizer que é o mais, mas ele está entre os mais conscientes. Sabe? E a luta política lá é muito grande, é uma luta política muito grande por espaço, entende como que é? E nessa luta por espaço já vem, entende, das bases, já vem a predominância do homem. Em teoria o conselho reflete isso daí. Embora, você tenha mais de 50% de mulheres no conselho, mas as lideranças lá nas bases são dominadas pelos homens. Isso acaba se refletindo nas decisões internas do Conselho.” [Entrevistado 3] “A mulher às vezes tem que largar a sua casa, né, os seus afazeres e para ir lá nessa reunião, né? E às vezes falar “mas vamos trazer o pessoal de lá para o centro da cidade”, por exemplo, não o problema às vezes é *in loco*, né? Você tem que ir até o local para ver, para constatar, então, às vezes é limitado. ”

Principal	Secundários	CMH
1. Cumprimento da lei de paridade de gênero		"Em 2016, [...][19] me indicou como o representante titular (do poder público) [...] compondo essa chapa com um suplente homem, existia por parte do próprio Conselho que houvesse um equilíbrio. Então, se existia a chapa masculina, era importante que existisse uma chapa puramente feminina. Daí, em outras representações foi solicitado que as indicações fossem femininas." [Entrevistado 2] "A chapa tem que ser formada com a paridade de gênero. Ela não pode ser formada sem isso. Mas a Secretaria, na verdade, ela tem também a discussão, por exemplo, quando tem várias chapas, cada uma tem que apresentar a paridade [...] Nós não podemos ter mais homens e menos mulheres. Então, já exige que isso deva acontecer." [Entrevistado 3]
2. Antes da implementação da lei de paridade de gênero	Representação das mulheres	"Eu acho que antes (da lei), no poder público e no segmento da sociedade civil era majoritariamente masculino. Tanto é que eu era suplente, né? Era o homem e era de um conselheiro. Então, o lugar de titularidade não era uma coisa que era pensada." [Entrevistada 4] "No entanto, quando a [entidade de profissionais][20] constituiu seus representantes, eles foram dois homens. Eu poderia dizer "não existiam mulheres que pudessem representar?", sim, claro que existiam. "Por que elas não foram indicadas?" Eu não sei dizer a você, porque eu fui convidado. Mas eu também me entendo nesse papel. Eu sou homem e também entendo que muitas das vezes isso acontece. Quando estava [como representante da gestão municipal][21] eu também poderia ter questionado [...] de "por que indicar dois homens novamente?" "Por que não pode ser indicada uma mulher no meu lugar ou no lugar do suplente?" [Entrevistado 2] "Então 85% da participação no Movimento Moradia é de mulheres. Daí sentíamos muita falta das mulheres participando no conselho, no qual havia sempre mais homens [...] Não que a gente não se sentia representada, é que nós queríamos fazer parte do conselho porque dentro do movimento, como eu havia dito, a maioria são mulheres, e nessas instâncias nós não éramos chamadas, não participávamos, e se participávamos éramos bem menos." [Entrevistada 1]
	Representatividade das mulheres	"[...] nós sentíamos a falta de ter pautas específicas das mulheres na pauta do conselho, como quando falamos da titularidade das moradias para as mulheres." [Entrevistada 1] "No começo do Conselho Municipal de Habitação, mesmo não sendo conselheira, já o acompanhava e nós não víamos as mulheres no Conselho, e aquelas que estavam, geralmente, não tinham voz. Eram eleitas, mas quem dominava tudo eram os homens, porque era a maioria." [Entrevistada 3]

[19] As informações sobre a indicação foram ocultadas para que não fosse possível identificar o entrevistado.

[20] Apesar do nome da entidade ter sido mencionado pelo entrevistado, ele foi ocultado para que não fosse possível sua identificação.

[21] Esse trecho foi alterado, sem mudar o sentido da fala do entrevistado para que não fosse possível identificá-lo.

Principal	Secundários	CMH
	Comportamento dos homens	Pessoas entrevistadas não conseguiram fazer uma diferenciação
3. Depois da implementação da lei de paridade de gênero	Representação das mulheres	"Daí o Haddad criou, assinou e regulamentou esse decreto, o que foi importante porque nós sentíamos que estávamos de fora dessas instâncias de diálogo e participação. E isso abriu um leque de participação das mulheres nessas instâncias de diálogo e de participação." [Entrevistada 1] "Eu acho que antes disso, no poder público e no segmento da sociedade civil era majoritariamente masculino [...] o lugar de titularidade não era uma coisa que era pensada. E aí houve uma mudança, mas assim, no movimento popular, não, [...] na base é só a mulher. Então, na hora de ter representatividade popular sempre foi predominantemente feminino dentro do movimento. Então, não mudou muito, mas nos outros dois segmentos, a sociedade civil e o poder público foi obrigatório. Eu lembro dos machos se queixando." [Entrevistada 4]
	Representatividade das mulheres	"Agora, você me perguntando isso, me faz lembrar um debate importante que eu participei no CMH por duas vezes, primeiro em 2015 e depois em 2016 [...]. Era uma discussão sobre os pré-requisitos de excepcionalidade para o programa Minha Casa Minha Vida. Então, o programa Minha Casa Minha Vida tinha alguns requisitos de prioridade e o município podia inserir três novos pré-requisitos próprios. E aí existe uma discussão muito grande nesse momento de quem poderia estar nesses pré-requisitos, por exemplo, mulheres em situação de violência, grupos femininos, grupos de idosos. Então, existia uma preocupação nesse sentido trazido principalmente pelo gênero feminino. Eu percebia isso claramente, talvez pela própria vivência que esses movimentos têm com esses grupos. Mas, eu percebia claramente que nem sempre as reivindicações dessas pautas faziam parte do ementário das prioridades da administração pública, que enxergo algumas prioridades muito claras que são os idosos. [...] Então, o que percebemos é que esta presença do gênero feminino vai fazer com que olhemos para determinados grupos, para determinadas fragilidades sociais que não estavam postas anteriormente." [Entrevistado 2] "Acho que foi através dessa relação de ter representatividade dentro do conselho que fez com que nós levássemos nossa vontade e reafirmasse mesmo, "é isso que a gente quer". Se não fosse nossa participação, provavelmente não teríamos esses assuntos tão importantes nas pautas de garantias. Então foi e é super importante a nossa participação. Foi através dessa paridade que trouxe esse diálogo para as pautas do governo. Se não fosse isso, não teríamos visibilidade. Pense falarmos para o homem "vai lá e discute que a mulher quer ser a titular", é difícil, o homem iria falar "ei, pera lá, vocês que se virem mulheres, deem seus pulos". [Entrevistada 1] "Então, o poder público praticamente exige que eles votem na pauta deles. Isso é ruim porque até eles sabem que não está correto, que está errado. E tem uns até que enfrentam, mas sabemos que estes já ficam meio escanteados [...] Eles ganharam duas votações porque eles ficaram acuados, porque o secretário foi

Principal	Secundários	CMH
		para cima deles, tipo, “é o poder público, vocês têm que votar no que eu quero.” Mesmo eles sabendo que não era aquilo que deveria.” [Entrevistada 3] “Olha, você falando estou me lembrando agora, como tínhamos essa questão da paridade, eu lembro dos machos reclamando, né? Geralmente, quem mais criava problema para votar a favor, eram as mulheres, porque os homens são mais obedientes [...] Então eu me lembro da [nome de uma mulher que estava representando o poder público], e de mim mesma, muitas vezes, no debate interno antes das reuniões, a gente lavava roupa em casa, né? Então quem mais questionava sempre foram nós [...] Eu me lembro, e não estou afirmando nada porque não tenho prova, mas o que eu me lembro é que realmente as pessoas do poder público que mais questionavam eram as mulheres.” [Entrevistada 4] “Sim, eu vi bastante mudança, tanto na questão dessa paridade, como na questão do GT, porque dentro do CMH existem vários GT’s, e dentro dos GT’s existem divisões. Então, muitas vezes quando têm dois homens, nós queremos uma mulher na mesa, ou quando o secretário tem alguma participação, tem alguma coisa que vai apresentar, e quer colocar homem, nós batemos para que tenha uma mulher também, só colocam o homem”. [Entrevistada 3]
	Comportamento dos homens	“Eu tenho dúvida se esse silenciamento ou se esse não ouvir claramente, ou talvez certa arrogância, se dava, porque era uma representação de um movimento social, e, portanto, não valorizado por esse outro setor (demais segmentos), ou se é porque eram mulheres. Tinha essas duas coisas juntas. Não vou citar ninguém em especial, mas quando um representante de uma determinada organização mais masculina ouvir uma mulher do movimento, eu não sei se o fato de dar menos importância para isso tinha a ver com a fala de um movimento social, que no senso comum possui uma participação menor na mesa de disputa e de negociação da cidade, ou se é porque era mulher.” [Entrevistado 2] “Um homem que é conselheiro e vem de uma construtora, vem da Caixa Econômica, uma vez que o conselho é composto por pessoas da Caixa Econômica, do CDHU, de construtora e entre outros, eles têm uma visão totalmente machista. Então, mesmo que eles saibam que nós estamos certos, eles não admitem. Eles querem que principalmente quando apresentam um voto, mesmo sabendo que estão errados, querem estar certos. Tem essa posição também lá, não são todos que são flexíveis e vão votar junto com a gente, que possuem consciência. Não, tem aqueles machistas sim, que apresentam aquela pauta machista e acham que tem que passar e acabou.” [Entrevistada 3] “Quando estávamos discutindo a lei, discutimos a questão para que os movimentos tivessem um valor para pagar o advogado, que até então as entidades não possuíam isso. Tem que contratar e tem que sair de dinheiro das famílias porque não tem como pagar. E aí teve o caso em que os construtores, os quais têm um poder maior e tem como pagar, imporem falando que não. [...] Foi um jeito machista que eles tiveram, porque até então a maioria das entidades, que graças a Deus a gente conseguiu mudar, são compostas por mulheres. [...] Mas eu acho que se eles tivessem apresentado, seja algum construtor, seja um homem, com

Principal	Secundários		CMH
			certeza eles iam debater mais a pauta e ia ter passado, mas como foi apresentada por uma mulher. E foi bem nesse dia que nós não conseguimos discutir antes com o nosso grupo essa pauta, pois foi em cima que eles colocaram, daí não tivemos tempo de discutir, de debater e de colocar os argumentos" [Entrevistada 3] "É secular, a gente vai viver muito para ter essa paridade na prática, né? Então, o que eu poderia dizer é que quem passou a ter mais voz no embate foram as mulheres, do que os homens. Mesmo porque elas estavam mais presentes, antes elas não estavam. Então teve esse efeito também "ah, começou a mulher a falar mais.". Claro, começou a falar mais porque antes elas não tinham, e agora elas têm." [Entrevistada 4] "Então, eu sentia que quando ocorriam determinados embates, às vezes por temas trazidos pelo movimento ou às vezes por pauta. Por exemplo, a pauta do orçamento, então vai ser discutida, vamos dizer da destinação de recurso para a finalização de um mutirão ou de uma obra que os recursos acabaram e a obra não acabou, e aí a representante é uma mulher e ela está indo pedir recursos do FMH para concluir. Aí você tem um posicionamento contrário, "não, mas por que você não gastou com isso? Cadê a pressão de contas para entendermos o que aconteceu?". Então, às vezes você tem pautas que são trazidas pelo público, aquelas propostas pelo movimento e essas disputas se dão neste campo. Assim, às vezes a disputa não está por um tema ligado ao gênero, mas se dá por um posicionamento do gênero." [Entrevistado 2]
4. Elementos do contexto que influenciam na representação e representatividade das mulheres	Contexto interno	Promotores	"No Conselho Municipal de Habitação, assim que o conselho toma posse, existe todo um trabalho de oficinas e workshop de formação desses conselheiros para explicar o que é ser conselheiro, quais são suas atribuições." [Entrevistado 2] "Então, você pode colocar uma solicitação de voto e criar um GT no qual você traga a participação de mulheres ou uma representatividade para discutir violência doméstica e pensar em como você vai tratar isso em termos de como você vai vincular, por exemplo, política habitacional a um trabalho do CRAS ou do CREA, e você obrigar o CREA a estar junto e propor isso, de maneira a vincular política habitacional com uma atividade que lide com esse tema de forma articulada. Para isso você cria um grupo de trabalho, leva a solicitação de voto e lá no grupo de trabalho você traz pessoas de fora, não precisa ser apenas o conselheiro para debater isso. E daí criar uma normativa. Então, os grupos de trabalho, até por receber pessoas de fora, eles podem trazer um grupo de trabalho que só tenha mulher preta ou mulheres vítimas de violência que estão aí se organizando e traz para dentro essa discussão e você traz isso para a política." [Entrevistada 4]
		Barreiras	"Fazem de tudo para escantear as mulheres e a gente faz tudo para bater também. Não podemos os deixar fazerem o que eles querem, né? O governo só tem machismo. Colocam um secretário de habitação e o adjunto que são homens também, né? A maioria que está dentro da composição da secretaria de habitação é homem. E quando colocam uma mulher, colocam uma que fica mais do lado deles e nunca está do nosso

Principal	Secundários		CMH
			lado, né? Nunca traz alguma coisa para falar, “estou junto com vocês também, estou no governo, mas estou aqui”. Então é complicado.” [Entrevistada 3]
	Contexto externo	Promotores	“Quando eu entrei, não que eu era muda, mas eu tinha um pouquinho de receio, mas como o movimento tinha uma ideia de “qual pauta o movimento vai levar” nós nos reunimos antes, como sempre fizemos. [...] É porque sempre falamos, existem espaços em que as mulheres ficam um pouco receosas. E eu também falo que fiquei receosa quando entrei até porque é outro espaço super importante que temos que ocupar mas que precisamos ter muito cuidado. [...] Sempre falamos que o conselho tem que ter alguém que já participou e que tenha uma experiência e também aquele novo que não tem experiência para buscarmos nesses espaços ouvir, participar e aprender. Eu participava antes de ser conselheira para entender a dinâmica, até o momento que o movimento me falou “(nome), você quer participar dessa instância, quer ser conselheira?” e eu "eu quero, eu gostei dessa pauta, me identifico, tenho certeza que vou representar o movimento e não vou falar do meu umbigo.” [Entrevistada 1] “Então nós tínhamos o compromisso, era a primeira coisa. As mulheres tinham o compromisso de participar das reuniões. A segunda coisa é um lado diferente de ver as coisas. Nós sentimos que os homens na forma de falar e de entender são diferentes das mulheres. A mulher tem mais jeito, mais carisma, mais “remelexo”. Nós queríamos discutir a pauta não com autoritarismo. A mulher tem outro jeito de trabalhar, de tratar. Eu falo isso em todos os lugares, no trabalho, no mutirão, nessas instâncias nós vemos que as mulheres se destacam diferente dos homens pelo jeito de falar, jeito de conduzir as coisas. Às vezes quando ia ter qualquer conflito estávamos ali "calma gente, vamos acalmar os nervos, vamos ouvir, para gente chegar num denominador comum". Essa diferença infelizmente existe, as vezes é chato falar, mas temos um entendimento diferente do homem. Nas reuniões fomos nós mulheres que fazíamos mais questionamentos. Os homens tem a parte mais do técnico de achar que estava falando e as coisas seriam aprovadas. Nós não. Nós questionamos e muito.” [Entrevistada 1] “Portanto, existe sim uma preparação desses quadros, mas quando falamos dos movimentos, eles têm uma preparação prévia. Isso não acontece, por exemplo, com outras organizações. O IAB não tem uma preparação, e nem o CDHU.” [Entrevistado 3] “Então, quando tem alguma coisa, nós sempre conversamos antes. Por exemplo, a nossa chapa terá uma reunião no dia 16. De manhã, a gente marca uma reunião com todos nós e com o nosso parceiro, e vemos o que nós queremos discutir, o que nós achamos que não está bom, “isso aqui nós não vamos voltar.”, “isso aqui nós queremos discutir”, “vamos apresentar uma resolução”, porque nós podemos apresentar resolução também. Até porque o nosso conselho é construtivo, deliberativo e participativo. Então, ele constrói, delibera e participa. Nós levamos às vezes as coisas para discutir dentro do conselho” [Entrevistada 3] “Então quem mais questionava sempre era nós; A gente acaba adquirindo mais firmeza, já que temos que se defender na vida, a gente se arma de mais argumentos. Para o homem está mais fácil, não precisa ter

Principal	Secundários		CMH
			tantos argumentos, nem precisa pensar tanto. Então, como a nossa vida não está ganha, a gente precisava se posicionar para poder aparecer. Daí acabamos criando certo grau de argumentação um pouco mais elevado.” [Entrevistada 4]
		Barreiras	“Os movimentos sociais têm uma preocupação maior com a presença feminina, com o respeito à presença feminina na sociedade. E essas outras instituições que têm uma representação na sociedade estruturada a partir do patriarcado possuem uma presença masculina muito forte e que não é fácil quebrar isso, certo?” [Entrevistado 2] “Olha, a única coisa que me vem à cabeça é o papel do homem e da mulher na sociedade. Talvez esse papel seja um limitador. Por exemplo, uma liderança feminina vai participar, mas com o entendimento de que ela é uma liderança. Eu já vi em organizações do conselho e fora do conselho, por exemplo, uma mulher com uma criança que chora, que tem que amamentar, mas ela é mãe, ela tem a criança, tem um ato político, inclusive, certo? Esse papel da mulher é o papel da mulher, tá certo? Então, ela é representante, mas ela também é mãe. Ela tem uma dificuldade talvez, porque ela pode morar na periferia, por exemplo, e seja alguém ligado ao movimento popular. Ela não tem um carro que a traga, às vezes, ela tem que vir de transporte coletivo, trazer a criança e todo suporte para essa criança. Então, às vezes, eu acho que talvez isso, sabe? Da própria característica do que é, efetivamente, ser mulher nesta visão.” [Entrevistado 2]

Principal	Secundários	CMPU
1. Cumprimento da lei de paridade de gênero		"É, o que eu me lembro é isso, que na primeira vez, o que acontecia era isso, já tinha no regramento da eleição que tinha que ter a paridade. Se você entregava desacordo, a gente não impugnava, o que seria o correto. O correto era, "ó, essa chapa não cumpriu os requisitos do edital, tá impugnada". A gente abria um prazo pra poder a chapa corrigir. Então, isso é o que eu lembro de memória, assim, de cabeça. Mas isso deve ter sido em 2014 ou 2015. [...] Tem algumas regras, a chapa tem que ser composta com paridade, mas respeitando essas regras gerais, aí cada segmento monta a sua chapa e disputa. As associações de bairro também, elas têm que disputar eleição. Então, tem lá um critério de paridade, mas dentro do critério de paridade, aí você disputa eleição. [...] A chapa já vai com 50% de homens e 50% de mulheres. [...] E no processo de eleição, no processo de preenchimento das vagas, necessariamente tem que observar esse escalonamento. Então, se o primeiro é um homem, o segundo tem que ser uma mulher, se o segundo for um homem, esse segundo vai ser substituído por uma mulher, que seria a terceira. Então, tem um regramento para que no final das contas sempre fique 50 e 50." [Entrevistado 1] "O que eu lembro que em 2019, foi falado, por exemplo, se tivesse, vamos supor, se fosse nesse caso aqui, que a gente fez com só três vagas e aí a do outro grupo fosse um homem, teria que mexer na composição, mas aqui em 2017, eu pessoalmente, não me lembro." [Entrevistada 2]
2. Antes da implementação da lei de paridade de gênero	Representação das mulheres	"É, então, em 2015 (eu tô lembrando dos meus mandatos, quando eu estive), eu não vou lembrar como era a paridade lá. Mas também, no Conselho de Política Urbana, tem uma coisa das personalidades, sabe, assim, é um conselho que vai figurões e figuronas, gente tem um nome grande. Acaba que esses conselheiros ocupam um espaço maior que outros, não formalmente." [Entrevistada 2]
	Representatividade das mulheres	"A atuação das mulheres era uma atuação marcante, incisiva e que me gerou uma admiração tremenda pelo trabalho delas, das diversas, porque as mulheres de diversos segmentos da sociedade, posso falar a Renata Esteves, que eu estou muito próximo dela no Defenda São Paulo, a Lucila Lacreta, que é urbanista também, que foi quem me levou para o Defenda São Paulo, a Lucila e a Renata agora estão no conselho, no CMPU. Foi ali que, por exemplo, eu conheci a Daniele que era do Polis, também marcou muito a atuação dela, com todo o conhecimento que ela tinha de causa. A própria Evanisa, desde lá atrás. Uma coisa que eu queria pontuar, que eu senti na participação dessas mulheres, foi um sentimento de integridade, um sentimento de correção." [Entrevistado 5] "Sinceramente, não estou me lembrando de alguma pauta em específico, sinceramente. Assim, por exemplo, quando eu tinha a discussão do plano diretor, nessa discussão entrava a questão da distribuição dos equipamentos públicos, a questão de iluminação pública e de segurança dos espaços, muito ligada a essa questão do espaço público. Talvez eu acho que seria o tema onde entrava a questão de discussão de gênero mais forte. [...] Nessa primeira gestão, a Graça, que é a Secretária de Mulheres da União, fazia parte da gestão, então ela trazia essas questões, então, acho que era mais nesse sentido, também o pessoal do POLIS sempre teve esse olhar. Estou tentando lembrar de alguma outra questão, mas, sinceramente, só me

Principal	Secundários	CMPU
		lembro dessa.” [Entrevistada 2] “É, eu vejo muito mais nessa questão, quando você tem mulheres que são lideranças das suas áreas, elas participam mais e são ouvidas, meio que se impõem, pedem a palavra, se colocam. Mas você percebe um grande número de mulheres que participam, mas não tem uma atuação tão incidente assim ou não traz uma pauta que é importante para o segmento que ela está representando e não participam nas discussões dos temas que são trazidos para as pautas.” [Entrevistada 2]
	Comportamento dos homens	Não foram trazidos elementos sobre esse tópico
3. Depois da implementação da lei de paridade de gênero	Representação das mulheres	“Eu tenho a impressão que sim, talvez até, no segmento de moradia, provavelmente não, porque eu já praticava isso antes. Mas nos outros segmentos, certamente, eu acredito que tenha tido, sim, um papel positivo.” [Entrevistado 1]
	Representatividade das mulheres	“Elas têm contribuído nessa discussão de tentar humanizar a discussão do Plano Diretor, trazer questões mais preocupadas com a qualidade de vida, com as questões ambientais, com a questão dos portadores de necessidades especiais. Então, tem mais sensibilidade nas proposições. Eu acho que esse é o caminho, uma das vantagens é você ter a paridade de gênero no conselho.” [Entrevistado 1] “Sinceramente, não estou me lembrando de alguma pauta em específico, sinceramente. Assim, por exemplo, quando eu tinha a discussão do plano diretor, nessa discussão entrava a questão da distribuição dos equipamentos públicos, a questão de iluminação pública e de segurança dos espaços, muito ligada a essa questão do espaço público. Talvez eu acho que seria o tema onde entrava a questão de discussão de gênero mais forte. [...] Nessa primeira gestão, a Graça, que é a Secretária de Mulheres da União, fazia parte da gestão, então ela trazia essas questões, então, acho que era mais nesse sentido, também o pessoal do POLIS sempre teve esse olhar. Estou tentando lembrar de alguma outra questão, mas, sinceramente, só me lembro dessa.” [Entrevistada 2] “É, eu vejo muito mais nessa questão, quando você tem mulheres que são lideranças das suas áreas, elas participam mais e são ouvidas, meio que se impõem, pedem a palavra, se colocam. Mas você percebe um grande número de mulheres que participam, mas não tem uma atuação tão incidente assim ou não traz uma pauta que é importante para o segmento que ela está representando e não participam nas discussões dos temas que são trazidos para as pautas.” [Entrevistada 2] “Por parte do poder público, nenhuma mulher fala, nenhum secretário fala, só quem fala é o secretário adjunto e a Talita que é a secretária. Então, o papel ali da mulher dentro do CMPU, nas falas, é a fala de uma secretária que está organizando as coisas. Não é aquela fala da pessoa que está dando direcionamento. Ela é a secretária do CMPU, mas é a única mulher por parte do poder público, que praticamente fala durante as reuniões do CMPU. Em relação à sociedade civil, eu acho que está bem dividido e equilibrado. As falas

Principal	Secundários		CMPU
			das mulheres e dos homens dentro do CMPU nesse atual biênio que estou participando, isso me deixa feliz.” [Entrevistada 4]
	Comportamento dos homens		“O governo tem medo das mulheres, não dos homens, quando as mulheres vão atacar, quando vai ter uma situação de conflito, o governo tem medo. As mulheres são muito atuantes no CMPU, são proeminentes, elas se projetam e tem presença” [Entrevistada 3]
4. Elementos do contexto que influenciam na representação e representatividade das mulheres	Contexto interno	Promotores	Pessoas entrevistadas não identificaram nenhum promotor interno
		Barreiras	“O problema é a permanência, porque aí, pra mim, é uma questão que não é só uma questão de gênero, digamos assim, é uma questão social. Os conselheiros da sociedade civil têm muito menos ferramentas para atuar no conselho do que os segmentos do poder público. Primeiro que o poder público a pessoa está lá sendo dedicada a isso, então, se ele quiser estudar o relatório do plano diretor, ele vai fazer isso no horário do expediente, com a ajuda dos técnicos que ajudaram a elaborar o relatório. A sociedade civil recebe um texto, às vezes, de 300 páginas, com uma semana de antecedência, sem apoio técnico, e tem que ler. As pessoas trabalham, então tem que ler, provavelmente, fora do horário de trabalho. Então, precisaria ter algumas iniciativas para garantir maior equilíbrio na participação dos conselheiros da sociedade civil e do governo para homens e mulheres. [...] Porque pra tentar equilibrar, ou seja, o conselheiro da prefeitura já está ali remunerado. Aí nunca avançou nessa discussão, nunca se considerou isso, disponibilizar outros materiais além dos materiais próprios da reunião: cartilhas, vídeos, materiais que pudessem inclusive fazer com que as pessoas se apropriarem melhor dos conteúdos do plano diretor.” [Entrevistado 1] “Pensar a cidade para as mulheres, tem que ter políticas específicas, por exemplo, a questão das calçadas, a questão da iluminação pública, todas as coisas que são de toda a sociedade, mas que as mulheres são mais afetadas pela falta dessas políticas. Também nunca se avançou nisso, em pensar uma cidade mais amigável para as mulheres. Na verdade, o que eu acho falta é que o processo de participação continue uma marcha de evolução. Hoje, parece que os conselhos são mais um peso para prefeitura do que propriamente uma forma de governar, só faz porque é obrigado, só faz porque se não o Ministério Público, vai processar o gestor. É a impressão que eu tenho nesses últimos anos. [...] Não tem grande diálogo. Então, eu acho que esse ambiente também não favorece que você discuta questões mais específicas. Você não consegue sair das questões mais gerais. Quanto mais chegar nas questões mais específicas, às necessidades mais contemporâneas. Por exemplo, essa de dar maior protagonismo para as mulheres no espaço público. [Entrevistado 1] “A outra são os representantes do poder público, em especial, depois do governo Dória para frente, você via que havia uma convocação do poder público quando tinha algum embate com a sociedade civil para se posicionar, para estar na reunião, porque em muitos momentos o poder público começa a não ir mais. E aí,

Principal	Secundários		CMPU
			é bom colocar o secretário porque o negócio dá peso, mas se não tem nada do interesse dele, ele não vai na reunião, então começava a ter um esvaziamento, quando tinha embate com a sociedade civil, o governo convocava seus representantes que não falavam nada, apenas votavam na proposta do governo na hora da votação. Então, isso eu vi no governo Dória, vi no governo Bruno e estamos vendo no governo Ricardo Nunes. Tinha pessoas que estavam lá convocadas para simplesmente fazer a defesa do governo, pessoas que eu nunca nem ouvi a voz." [Entrevistada 2] "Eu me lembrei de uma história que está aposentada agora, [...] é uma figura que trabalhou na Cohab durante muitos anos. [...] uma pessoa que é muito comprometida com a questão da habitação, ela era representante da Cohab no conselho e mesmo com a mudança de gestão, ela continuou representante. Ela ousou votar contra a proposta do governo, não tinha terminado a reunião, o secretário de gestão de política urbana mandou uma mensagem para o presidente da Cohab e o presidente da falou, no meio da reunião, que ela estava destituída." [Entrevistada 2]
	Contexto externo	Promotores	"É até injusto você colocar uma pessoa lá simplesmente por causa da questão de gênero se ela não tiver as ferramentas, os instrumentos para poder chegar e se colocar. Então, a ideia é combinar as duas coisas, questão de gênero com a questão de representatividade social, uma atuação na área, assim, para que a pessoa possa, de fato, fazer uma contribuição adequada." [Entrevistado 1] "Na verdade, é um tema que tem algumas pessoas que se interessam mais por ele, então a gente tenta o tempo todo fazer processos de capacitação interna no movimento, para as pessoas não terem medo desse assunto, quando é o Conselho de Habitação é mais óbvio, é mais o dia-a-dia da nossa atuação. No Conselho de Política Urbana, envolve questões que são de maior complexidade, menos conhecidas. A gente não é alfabetizado em cidade, então, a gente fez um processo interno aqui na União, tanto para discutir o plano diretor, para discutir as ferramentas, como para motivar pessoas a serem candidatas, tanto a titular quanto a suplência. Então eu meio que conduzi esse processo, então foi meio natural que eu fosse uma das pessoas que participasse da chapa. Aí participei na primeira e na segunda também, foi mais ou menos a mesma discussão [...] Ou seja, ser quatro mulheres (na chapa em que participou) não foi uma decisão, digamos assim, para pensar nessa paridade, eram lideranças que estavam efetivamente fortes para fazer essa discussão." [Entrevistada 2] "Há participação também nos espaços da temática de gênero, a União participa do Conselho de Políticas para as Mulheres do município e começam a enxergar as intersecções, quando a gente vai levar propostas para o Conselho de Mulheres, a gente leva propostas que têm a ver com a pauta da reforma urbana, do desenvolvimento da habitação e vice-versa,uma coisa alimenta a outra." [Entrevistada 2] "A mulher é diferente do homem, ela fala a mesma coisa de forma diferente, com uma perspectiva diferente, com uma sensibilidade diferente da do homem, eu acho que contribui bastante na discussão. Quando há discussões mais técnicas das mulheres é bem forte." [Entrevistada 4]

Principal	Secundários		CMPU
			"Eu sempre fiquei super impressionado dentro desses diversos segmentos, com o papel da mulher, como ela se sobressaía e como ela se mostrava preparada, incisiva, íntegra. E muitas vezes com uma honestidade, eu vi mulheres participando do conselho que vinham de uma formação bem simples, para articular um discurso numa tribuna dessa, mas a maneira como elas sabiamente articulavam aquele discurso, utilizando uma linguagem que era a linguagem delas, da vida delas, era uma alma de sabedoria popular. E isso foi muito forte, porque eu vi muitas mulheres colocando, externalizando isso, e isso reforçou para mim essa impressão que eu tenho de que a civilização precisa mesmo de um maior palco para o feminino. [...] Mas eu acho que tem uma qualidade, que é aquilo que a gente falou no começo da conversa, que eu acho que o feminino, essa porção feminina que tem a ver com a maternidade, com a mãe terra, tem um olhar feminino, tem um jeito feminino de lidar com as coisas que é diferente do jeito masculino e muitas vezes o jeito masculino, ele é mais bélico." [Entrevistado 5]
		Barreiras	"Eu teria que levar uma posição da (instituição a qual representava[22]) só que essa posição não era conhecida. O presidente da (instituição), é do governo, ele é ideologicamente e partidariamente ligado ao governo. Só que, isso já é o suficiente no conselho. Ele não teria que levar uma posição de um colegiado, de um órgão, por exemplo, da diretoria." [Entrevistada 3] "Se para a sociedade civil como um todo participar é difícil, imagine ainda para pessoa que tem dupla jornada, que tem uma remuneração menor, tem mais pressão no meio do trabalho. Certamente tem questões específicas, como "equilibrar esse jogo" é que eu acho que é o que vai exigir ouvir as mulheres." [Entrevistado 1] "Talvez existam as barreiras sociais mesmo, a barreira da mulher que tá sobrecarregada no papel, que a gente sabe que tem muitas, principalmente num nível econômico mais baixo ainda, tem muitas mulheres que são submetidas àquela opressão, trabalha fora, cuida dos filhos, faz tudo, talvez ali, a barreira seja a questão da capacidade física e energética de também exercitar esse lugar, muito embora possa ter o desejo de fazer." [Entrevistado 5]

[22] Nome da instituição foi ocultado para que não seja possível identificar a pessoa entrevistada.