

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 09 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

**Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de  
Janeiro, 2024.**

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela  
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru  
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.  
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

### Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.  
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.  
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.  
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.  
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil  
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.  
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.  
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão  
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.  
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.
-

**DEMOCRACIA DELIBERATIVA E PARTICIPATIVA NA PROTEÇÃO DAS  
VULNERABILIDADES DE GÊNERO: A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA A PROTEÇÃO-EMANCIPAÇÃO DE MULHERES DESLOCADAS  
FORÇADAMENTE**

**DELIBERATIVE AND PARTICIPATIVE DEMOCRACY IN THE PROTECTION OF  
GENDER VULNERABILITIES: THE FORMULATION OF PUBLIC POLICIES FOR  
THE PROTECTION-EMANCIPATION OF FORCEDLY DISPLACED WOMEN**

**Oswaldo Pereira de Lima Junior<sup>1</sup>**

**Luana Lima Dantas<sup>2</sup>**

**RESUMO:** O presente estudo se debruça sobre a análise das ideias de deliberação e participação na teoria da democracia e das políticas públicas, bem como na formulação de quadro de proteção e emancipação de mulheres deslocadas forçadamente no Brasil. Tem-se como objetivo examinar a inclusão deliberativa-participativa dessas *agentes* nos processos decisórios das políticas públicas, considerando as interseccionalidades de gênero, raça, classe e localidade. A análise abordará a relação entre teoria democrática, estado democrático de direito, políticas públicas, relações de poder e direitos fundamentais, visando compreender como a deliberação democrática e a participação política podem fortalecer os processos de formulação de políticas públicas que assegurem a dignidade, segurança e bem-estar das mulheres deslocadas arbitrariamente. E, de igual modo, catalisar processos de empoderamento que permitirão a essas mulheres participar ativamente na criação de políticas públicas que atendam às suas necessidades específicas e promovam sua emancipação. A pesquisa utiliza a metodologia qualitativa, com análise teórico-documental, para propor estratégias de políticas públicas que sejam justas e inclusivas, garantindo a participação ativa e a proteção adequada das mulheres deslocadas. Ao promover o empoderamento dessas mulheres, espera-se minorar seus níveis de vulnerabilidade e promover uma maior justiça social, fortalecendo assim a própria democracia e os direitos humanos no contexto brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** democracia; políticas públicas; mulheres deslocadas forçadamente.

**ABSTRACT:** This study focuses on the analysis of the ideas of deliberation and participation in the theory of democracy and public policies, as well as in the formulation of a framework for the protection and emancipation of forcibly displaced women in Brazil. The objective is to examine the deliberative-participatory inclusion of these agents in the decision-making processes of public policies, considering the intersectionalities of gender, race, class and location. The analysis will address the relationship between democratic theory, the democratic

---

<sup>1</sup> Pós-Doutorando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá – UNESA. Professor permanente do PPGD/UNIRIO.

<sup>2</sup> Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

rule of law, public policies, power relations and fundamental rights, aiming to understand how democratic deliberation and political participation can strengthen the processes of formulating public policies that ensure the dignity, safety and well-being of arbitrarily displaced women. And, likewise, catalyze processes of empowerment that will allow these women to actively participate in the creation of public policies that meet their specific needs and promote their emancipation. The research uses qualitative methodology, with theoretical-documentary analysis, to propose public policy strategies that are fair and inclusive, ensuring the active participation and adequate protection of displaced women. By promoting the empowerment of these women, it is hoped to reduce their levels of vulnerability and promote greater social justice, thus strengthening democracy itself and human rights in the Brazilian context.

**KEYWORDS:** democracy; public policies; forcibly displaced women.

## I. INTRODUÇÃO

A seca, descrita por Graciliano Ramos em “Vidas Secas” (2003), não retrata somente um evento da natureza, mas, certamente, é também símbolo das forças que impelem populações vulneráveis para as margens da sociedade por uma espécie de mobilidade involuntária. Assim como na narrativa a família sertaneja é forçada a migrar em busca de sobrevivência, as mulheres deslocadas involuntariamente no Brasil enfrentam um arrasto que vai além de um fenômeno físico-material: trata-se de uma desestabilização social, moral, política e jurídica, que resulta, não raro, de um conjunto de negligências políticas estruturais e de exclusões históricas produzidas por relações desiguais de poder no Brasil.

Politicamente, essas mulheres são frequentemente excluídas/apagadas dos processos decisórios, ficando à margem das políticas públicas que moldam suas vidas e, dessa forma, da arena política, delineando processos de minoração da capacidade de sua *agência*. Juridicamente, enfrentam barreiras interseccionais no acesso a direitos fundamentais básicos e à proteção legal, perpetuando um ciclo de vulnerabilidade. Ao mesmo tempo, todavia, não faltam exemplos de resiliência e da luta silenciosa desse segmento no revés de tais adversidades, iluminando os traços de resistência dessas mulheres e propondo um modelo de democracia que se constrói e se perfaz incluyente, justo e em conformidade com os valores presentes na Constituição Federal de 1988.

Nesse cenário, nas veredas das tensões e pluralidades que formam a sociedade brasileira, surgem interrogações que estão na base deste trabalho: como a democracia deliberativa e participativa pode oferecer um abrigo seguro e emancipatório para as mulheres deslocadas

forçadamente no Brasil? Como assegurar que a participação dessas mulheres nos processos decisórios não seja tão-somente simbólica, mas uma força política ativa na formulação de políticas públicas? Que ferramentas teóricas e práticas podem ser utilizadas/pensadas para garantir que a deliberação democrática incorpore as interseccionalidades de gênero, raça, classe e localidade na feitura de políticas públicas inclusivas?

Na primeira parte do artigo, aborda-se a teoria da deliberação e da participação, explorando suas interfaces com as políticas públicas. São analisados os fundamentos teóricos que sustentam a importância da deliberação inclusiva como base da legitimidade democrática. Discute-se, ainda, como a participação ativa dos cidadãos, especialmente daqueles historicamente marginalizados, se mostra essencial para que as decisões públicas reflitam a pluralidade de vozes e atendam às necessidades de toda a sociedade.

Na segunda parte, faz-se os contornos dos processos e mecanismos específicos que podem ser utilizados para assegurar a participação ativa de mulheres deslocadas na construção de políticas públicas deliberativas e participativas. Examina-se a necessidade de criar espaços nos quais essas mulheres possam expressar suas demandas e influenciar as decisões que afetam suas vidas, contrariando e revertendo conhecidas barreiras estruturais que as excluem. Em suma, o estudo se propõe a evidenciar que a inclusão dessas vozes transcende a esfera da justiça social, configurando-se como um importante elemento em prol do fortalecimento e da vitalidade da própria democracia.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa, com esboço na análise teórico-documental. A investigação baseia-se na revisão crítica da literatura, compreendendo teorias de democracia deliberativa e participativa, bem como estudos sobre as vulnerabilidades enfrentadas por mulheres deslocadas forçadamente, abordagens interseccionais e feministas, buscando compreender as múltiplas camadas de opressão que afetam essas mulheres. Tal enfoque permitiu a identificação de lacunas nas políticas públicas existentes e a proposição de estratégias para promover maior inclusão e emancipação dessas mulheres nos processos deliberativos e participativos.

## II. TEORIA DA DELIBERAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA DEMOCRACIA E NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERFACES TEÓRICAS

A democracia, longe de ser um conceito homogêneo e estático, revela-se como uma dimensão da convivência política e social em que diferentes formas de racionalidade, discursos e modos de vida se entrelaçam e coexistem. Em sua essência, é um processo contínuo, vivo, em perene feitura, cuja realização e manutenção depende da vigilância constante contra forças que, sob pretextos autoritários, podem silenciar vozes, restringir direitos e tentar minar sua própria existência. Como destacou Norberto Bobbio (2020, p. 9) em sua reflexão sobre “*O futuro da democracia*”, é o regime que, mais do que uma simples esperança, constitui nossa *causa*... A democracia, portanto, para além de ser uma forma de governo, é a salvaguarda contra formas de totalitarismo e injustiça, pois se fundamenta, na contemporaneidade, no respeito inalienável à pessoa humana (Bobbio, *ibid.*).

Ainda conforme Bobbio (2020, p. 12), por regime democrático pode-se compreender também “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível de interessados”. Nessa acepção, o “viver” e “construir” da democracia contemplam uma estrutura governamental ou arranjo institucional, e se configura como processo intrincado, que exige, para sua plena realização, a constante criação e preservação de espaços destinados ao diálogo, à participação e à deliberação. Nesta perspectiva, a democracia pode ser compreendida como um mecanismo normativo e participativo que, para além de ser uma forma de governo, se realiza na construção de esferas públicas nas quais o diálogo e o livre debate se tornam possíveis, amplos e efetivos.

A normatividade dos procedimentos assegura que a formação das decisões coletivas não seja monopolizada por elites, priorizando a expectativa segundo a qual venha a refletir, sim, a pluralidade de vozes e interesses de uma sociedade (Bobbio, 2020). Assim, o enfoque na criação de regras que ampliem a participação cidadã se posta fundamental para a operacionalização de uma democracia verdadeiramente inclusiva, em que espaços de diálogo se constituem como uma das vigas sobre as quais se erige a legitimidade das decisões públicas. Esta visão processual e participativa da democracia destaca, portanto, a importância dos instrumentos de inclusão e a necessidade de garantir que todos os cidadãos tenham a oportunidade de influenciar as decisões que afetam a coletividade e que os afetam de forma direta (ou indireta) através de problemas públicos.

Analisando o panorama das cidades-estado da antiguidade clássica, Belinelli, Araujo e Singer (2021, p. 34) examinam as distintas formas de governo que se cristalizaram em Atenas, Esparta e Roma. Embora partilhassem de elementos comuns, as pólis destilavam importantes diferenças em suas estruturas políticas ou regimes de governo. Enquanto Esparta era embebida no modelo da “oligarquia, o ‘governo de poucos’, Atenas era o da ‘democracia’, o governo dos ‘muitos’” (*ibid.*). Já na *cidade eterna*, imbuída do pragmatismo e do refinamento de um sistema jurídico que se desenvolvia de modo exponencial, tem-se, em seu período formativo inicial, a república como um governo misto. A análise ressalta, ainda, que tanto a democracia ateniense quanto a república romana partilhavam de um elemento essencial: a participação popular. Essa participação, embora coexistisse com desigualdades sociais expressivas, permitiu às classes mais baixas uma inserção na esfera política e nas decisões públicas (*ibid.*).

Nesse contexto, a antiga democracia ateniense tomou forma impulsionada por importantes transformações sociais e institucionais, direcionadas a atender à urgência de expandir a participação cidadã nos processos de tomada de decisão. O termo “democracia”, originado das raízes gregas *demos* (povo) e *kratos* (poder), passou a incorporar gradativamente os princípios garantidores da participação e da deliberação, à medida que diferentes períodos históricos possibilitaram o amadurecimento de práticas e discursos alinhados a esse ideal. É possível afirmar que, nesse caminhar histórico, os mecanismos de participação e deliberação tornaram-se parte constitutiva da própria essência democrática.

A democracia, assim, deve ser pensada como um horizonte em construção, que se alicerça na diversidade e na pluralidade das experiências e vozes humanas, reconhecendo que o seu pleno florescimento pressupõe que todos os sujeitos históricos tenham as condições materiais e simbólicas para participar da construção coletiva e da proteção do bem-comum. Conforme Pateman (1992, p. 60):

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em todas as esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver.

Ao se distanciar das abordagens tradicionais que tratam a participação como mero procedimento técnico, Pateman (*ibid.*) argumenta que a *participação* deve ser compreendida como um elemento constitutivo e transformador da prática democrática. Longe de ser uma simples formalidade, a participação é vista como um processo formativo, capaz de moldar e



desenvolver as qualidades necessárias para o exercício pleno da cidadania democrática. É por meio desse envolvimento *ativo* dos cidadãos nas decisões que afetam suas vidas que se desenha um espaço de aprendizado coletivo e individual.

A autora (*ibid.*) também expõe que a democratização deve perpassar todas as esferas da vida social, incluindo locais de trabalho e outras áreas não-governamentais, em que as relações de poder muitas vezes se cristalizam de forma hierárquica, estrutural e excludente. Essa ampliação dos espaços participativos se mostra, segundo a autora, imprescindível para que a democracia não se restrinja a um ideal teórico, se realizando essencialmente como prática cotidiana, capaz de transformar as estruturas sociais e promover uma distribuição mais equitativa do poder político. Sandel (2023, p. 415) alerta para o fato de que as estruturas de poder, o dinheiro e as desigualdades possuem “consequências cívicas corrosivas” à democracia e à participação real, reafirmando a importância do tema. A participação, portanto, soergue-se como um alicerce normativo, garantindo a legitimidade do sistema democrático ao entrelaçar-se com as realidades sociais e culturais dos indivíduos que o constituem. Pateman (*ibid.*), ao sublinhar a participação como um processo tanto educativo quanto emancipador, propõe uma democracia que abarca a pluralidade e a diversidade, reconhecendo os elementos vitais para que o ideal democrático alcance seu pleno florescimento. Assim:

Por consequência, para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas (Pateman, p.61).

No contexto de uma democracia que se pretende tanto participativa quanto deliberativa, é necessário reconhecer que tais aspectos não são meros adornos de um sistema de governo, constituindo-se, ao contrário, como os mais determinantes e fundamentais pilares que respaldam sua legitimidade. A participação não pode ser um direito vazio, restrito a uma formalidade sem substância; deve ser acompanhada pela deliberação, um processo em que as opiniões são confrontadas, testadas e refinadas através do diálogo racional. Ademais, deve-se atentar ao fato de que determinados grupos podem sofrer uma diminuição de sua participação efetiva devido a barreiras estruturais e sociais que limitam seu acesso aos espaços de deliberação. Essas barreiras, muitas vezes invisíveis aos que não as enfrentam, derivam de complexas interações entre fatores como classe social, etnia, gênero, localidade e outros marcadores identitários. Tais grupos, ao serem sistematicamente marginalizados, encontram-se em desvantagem, incapazes de exercer plenamente seu direito à participação.

### III. O DIREITO À PARTICIPAÇÃO PLENA COMO FUNDAMENTO DA DEMOCRACIA

A democracia, para ser tangível, deve reconhecer e corrigir essas distorções. Não é aceitável uma situação em que a deliberação pública assuma contornos de dominação por aqueles que já possuem poder e privilégio, enquanto as vozes dos marginalizados são silenciadas ou ignoradas. A solução passa por criar mecanismos que garantam a inclusão ativa desses grupos no processo deliberativo, assegurando que suas contribuições sejam levadas em conta de maneira significativa.

Carvalho, Penna e Zanandrez (2022) argumentam que a participação e a deliberação são intrínsecas à legitimidade de qualquer democracia que aspire ser mais do que uma simples formalidade procedimental. E, para que tenha valor real, deve ser acessível a todos os cidadãos. Contudo, as desigualdades sociais e econômicas criam barreiras que não apenas limitam a participação efetiva de certos grupos, mas também distorcem o processo deliberativo, concentrando o poder decisório nas mãos de uma minoria. Essas distorções ameaçam a própria estrutura democrática, que deve ser inclusiva e garantir que todos os cidadãos, independentemente de sua condição, possam participar plenamente do processo. Ao não enfrentar essas disparidades, a democracia corre o risco de se transformar em um sistema fechado, incapaz de evoluir e de incorporar as vozes e as necessidades de toda a sociedade:

Não estamos acostumados a lidar com as consequências cívicas do poder econômico. Na maior parte do tempo, nossos debates sobre política econômica versam sobre o crescimento e, em menor grau, em torno da justiça distributiva. Discutimos como aumentar o tamanho do bolo e como distribuir as fatias, o que também é uma forma muito limitada de pensar a economia. Essa ideia presume erradamente que o objetivo de uma economia é maximizar o bem-estar dos consumidores. Mas não somos apenas consumidores. Somos também cidadãos democráticos. [...] Isso significa que o poder econômico deve estar sujeito ao controle democrático (Sandel, 2023, p. 21).

Nesse sentido, o conceito de democracia deliberativa enfatiza a importância de justificativas racionais e moralmente aceitáveis para decisões públicas, baseando-se na participação ativa e contínua dos cidadãos. O modelo, portanto, contrasta com a visão tradicional de democracia como singela agregação de interesses, cujas decisões públicas são resultados, sobretudo, de disputas entre preferências políticas. Nesse sentido, a democracia deliberativa se propõe a criar uma esfera pública em que as alternativas políticas são tratadas com base na qualidade das razões apresentadas e na capacidade de promover um espaço de

discussão em que todos os afetados pelas decisões públicas tenham a oportunidade de participar do processo decisório.

#### **IV. MODELOS DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA E INCLUSÃO PARTICIPATIVA**

No pensamento de Habermas (2005), a democracia deliberativa conjuga e articula dois processos: o discurso institucional, no qual as decisões políticas são formalizadas; e o diálogo cívico, que ocorre na *esfera pública* mais ampla. Para o autor (*ibid.*), a legitimidade das políticas públicas surge precisamente dessa intersecção e articulação. Ao integrar esses discursos, a democracia deliberativa assegura que as políticas públicas reflitam tanto a racionalidade formal quanto os valores e preocupações genuínos da população e sejam, dessa forma, mais responsivos à realidade e os problemas públicos.

Em complemento, tem-se o conceito de razão pública em Rawls (2020), que professa que, em uma sociedade pluralista, a legitimidade das decisões políticas depende de sua capacidade de se fundamentarem em princípios compartilhados, acessíveis a todos os cidadãos por meio da razão. Enquanto Habermas destaca a articulação entre o discurso institucional e o diálogo cívico, Rawls acrescenta que o sucesso desse processo deliberativo está condicionado ao uso de uma linguagem pública que vá além dos interesses particulares ou sectários. Desta maneira, a razão pública age como um balizador, assegurando que as deliberações democráticas sejam conduzidas dentro de um horizonte ético que respeite a diversidade e que promova a justiça. Apesar de partirem de premissas distintas, ambos os autores compartilham a preocupação com a construção de uma base de legitimidade democrática que supere os interesses de poucos. Ou seja, de uma base de legitimidade que amplie a participação.

Dryzek (2002), ao desenvolver sua teoria normativa da democracia deliberativa dentro da realidade político-institucional contemporânea, frisa a legitimidade democrática que surge das deliberações entre aqueles impactados por decisões coletivas. O autor (*ibid.*) diferencia a democracia discursiva do constitucionalismo liberal, argumentando que a deliberação não deve se limitar às instituições formais do Estado, devendo envolver uma esfera pública *alternativa* em que todas as vozes, especialmente as marginalizadas, possam ser ouvidas e consideradas. O objetivo da deliberação se coloca em promover de um diálogo contínuo que legitime as decisões públicas por meio da participação ativa de diversos atores sociais.

Assim, enfatiza (*ibid.*) que o local alternativo mais importante para a deliberação é a *sociedade civil* ou a *esfera pública*, que, como espaços dinâmicos e críticos, fornecem recursos para a própria democratização do Estado. Nessa acepção, a democracia deliberativa não se limita à esfera pública institucional, estendendo-se à sociedade civil, *locus* em que as interações discursivas colaboram para a formação de uma vontade coletiva, e em que a inclusão de múltiplas vozes no processo deliberativo, por sua vez, acaba por fomentar a resiliência da democracia<sup>3</sup>.

## V. PROCESSOS E MECANISMOS PARA A PARTICIPAÇÃO ATIVA DE MULHERES DESLOCADAS NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELIBERATIVAS E PARTICIPATIVAS

Parkinson e Mansbridge (2012) propõem a teoria dos sistemas deliberativos como perspectiva expandida e metodológica da democracia deliberativa, compreendendo-a como um sistema integrado composto por múltiplas arenas e processos interconectados. O verdadeiro desafio não reside só na criação de espaços deliberativos, mas na garantia de que esses espaços funcionem como partes coesas de um sistema que reconheça e incorpore as complexidades inerentes às questões em discussão. Argumenta-se que a fragmentação dos processos deliberativos, sem a devida integração sistêmica, pode levar à formulação de políticas públicas que não refletem a diversidade das experiências e necessidades do público-alvo, perpetuando, assim, a exclusão e a marginalização.

Como se vê, a democracia, especialmente em suas dimensões deliberativa e participativa, flui na mitigação das vulnerabilidades que afetam grupos marginalizados, particularmente quando essas vulnerabilidades se sobrepõem a questões de gênero, raça, classe, localidade. A formulação de políticas públicas destinadas à proteção e emancipação de mulheres deslocadas forçadamente representa um exemplo claro de como essas formas de democracia

---

<sup>3</sup> Interessante salientar que Habermas (2005) e Dryzek (2002) apresentam visões distas sobre a deliberação democrática. Habermas (*ibid.*) busca um ideal de consenso alcançado através de um discurso racional e ordenado, em que todos os participantes, em um cenário ideal, convergem para um entendimento comum. Rawls (*ibid.*) introduz o conceito de razão pública, destacando que a legitimidade das decisões políticas em uma sociedade pluralista depende de princípios compartilhados, compreensíveis por todos os cidadãos, e que transcendam os interesses particulares. Já Dryzek (*ibid.*), pautado na complexidade e na pluralidade inerentes às sociedades, valoriza a diversidade de opiniões e o conflito como componentes essenciais da deliberação. Cada autor, a seu modo, contribui para frisar a determinância da participação cidadã e da inclusão de múltiplas perspectivas como fundamentos para a legitimidade democrática.

devem operar. Todavia, a concretização dessas políticas encara barreiras estruturais consideráveis, especialmente quando as perspectivas das populações mais vulneráveis são sistematicamente relegadas à margem dos processos decisórios.

A questão que se coloca premente é que, em muitas democracias, as mulheres deslocadas forçadamente<sup>4</sup> estão e permanecem à margem do discurso deliberativo e dos mecanismos participativos. As desigualdades de gênero, exacerbadas pela situação de deslocamento, estabelecem dificuldades importantes que impedem sua real participação na formulação de políticas que impactam diretamente suas vidas. A democracia deliberativa frequentemente falha em integrar as experiências e perspectivas dessas mulheres, resultando em políticas públicas generalistas, inadequadas ou ineficazes.

O fenômeno das mulheres deslocadas forçadamente no Brasil representa uma expressão complexa das interseções entre gênero, raça, classe e localidade. Essas mulheres, frequentemente vítimas de conflitos, desastres ambientais ou políticas/projetos de desenvolvimento que as despojam de suas terras, carregam em seus corpos e histórias as marcas de múltiplas opressões. Deslocadas de seus lares e comunidades, enfrentam uma nova camada de vulnerabilidade, na qual a ausência de redes de apoio e a exclusão dos processos decisórios as deixam à mercê de sistemas que raramente consideram suas necessidades. Nesse cenário, suas vozes são silenciadas e suas experiências, invisibilizadas, exigindo uma abordagem democrática que as proteja e que também reconheça e valorize suas perspectivas na formulação de políticas públicas.

Para isso, especial importância recebe a interface das políticas públicas. Uma política pública pode ser compreendida como uma ação deliberada do Estado para abordar e resolver um problema público identificado como de interesse coletivo. A criação e implementação dessas políticas revelam a intenção explícita de lidar com um problema identificado como público e a elaboração de uma resposta estratégica para resolvê-lo. Este processo se desdobra ao longo do ciclo de vida da política pública.

---

<sup>4</sup> Na análise de dinâmicas sociais e políticas, o termo “deslocado interno” refere-se a indivíduos ou grupos que, devido a conflitos, perseguições, implementação de projetos de desenvolvimento, desastres naturais ou outras crises, são forçados a deixar suas residências, mas permanecem dentro das fronteiras de seu próprio país. Diferentemente dos refugiados, os deslocados internos não cruzam fronteiras internacionais, o que os coloca em uma situação jurídica complexa, muitas vezes carente de proteção adequada e reconhecimento formal, perpetuando sua vulnerabilidade no contexto das políticas nacionais.

No ciclo de vida de uma política pública, que contempla, basicamente, a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação, tem-se que a deliberação e a participação do público-alvo são importantes em todas as fases. Na identificação do problema, a participação revela as necessidades ocultas pelas hierarquias de poder. Durante a formulação e tomada de decisão, a deliberação deve transcender a mera consulta, integrando vozes subalternas que historicamente foram silenciadas. A implementação deve ser um processo dinâmico, no qual a participação contínua reconfigura a política em resposta às realidades sociais. Na avaliação, a crítica participativa permite uma revisão profunda e emancipadora, assegurando que a política pública se mantenha viva e responsiva.

Deveras, conforme Nussbaum (2006) argumenta, o aumento da participação e da deliberação nas políticas públicas está diretamente ligado ao fortalecimento da agência, das capacidades e ao empoderamento das mulheres. A autora (*ibid.*) defende que a participação ativa nas esferas públicas, além de ser um direito democrático, proporciona às mulheres uma plataforma para articular suas demandas e desafiar as estruturas opressivas que limitam ou minoram sua autonomia. Ao se envolverem em processos deliberativos, as mulheres não apenas influenciam as decisões políticas, como igualmente transformam as condições de sua própria subordinação, promovendo a redistribuição de poder que é essencial para a emancipação e empoderamento (Berth, 2020). Nesse sentido, aumentar os graus de participação e deliberação representa uma estratégia eficaz à ampliação da agência das mulheres, e assegura que suas vozes sejam centrais na construção de políticas que afetam diretamente suas vidas.

Chantal Mouffe (2000) tece perspectiva crítica sobre a deliberação democrática ao asseverar que o conflito e o dissenso são componentes incontornáveis da política. Diferente dos modelos tradicionais, que buscam o consenso como ideal, Mouffe (*ibid.*) argumenta que a verdadeira participação democrática emerge precisamente da competência de lidar com as tensões e disputas próprias da sociedade. Essa visão é particularmente relevante no envolvimento de grupos marginalizados, como mulheres deslocadas forçada e internamente, que frequentemente enfrentam exclusão dos processos deliberativos convencionais.

Ao reconhecer o conflito como parte integrante da democracia, a abordagem de Mouffe (*ibid.*) amplia a compreensão sobre a participação e a deliberação, permitindo que suas vozes sejam ouvidas e consideradas em um espaço público caracterizado pela negociação constante (e escuta). Esta perspectiva decerto desafia a normatividade dos modelos consensuais, e,

paritalmente, frisa a importância de se criarem arenas em que as *diferenças* possam ser expressas, realçadas e legitimadas. Para as mulheres deslocadas forçadamente no Brasil, isso significa a possibilidade de influenciar abertamente as políticas que afetam suas vidas, transformando o espaço democrático em um terreno de verdadeira disputa e emancipação.

Ademais, para abordar e enfrentar o problema da mobilidade arbitrária de mulheres, é premente adotar lente crítica que revele a confluência de forças estruturais e simultâneas que moldam essa realidade. Tais forças não operam isoladamente, se interseccionam, criando camadas de opressão que agravam a vulnerabilidade das mulheres, tal como se vê nas obras de Crenshaw (1989), Gonzales (2020), Hill Collins e Sirma Bilge (2021), bell hooks (2019). Ignorar essas interações implica tratar apenas os sintomas superficiais, sem tocar nas raízes mais profundas do problema. Desse modo, qualquer política pública eficaz precisa considerar com seriedade a compreensão rigorosa dessas dinâmicas, discernindo-as em sua totalidade para alavancar solução que seja justa e transformadora, e que responda ao problema e ao interesse público.

Ignorando as interseções entre as forças estruturais que moldam a mobilidade arbitrária de mulheres, perpetua-se um desequilíbrio político que, na melhor das hipóteses, oferece soluções paliativas e, na pior, reforça as próprias desigualdades que pretende mitigar. Para que as políticas públicas sejam verdadeiramente eficazes, é preciso um compromisso intransigente com a justiça social, que supere as respostas superficiais e ataque os fundamentos das opressões sistêmicas e estruturais.

Amartya Sen (2010, p. 29) enfatiza que o desenvolvimento há de ser avaliado pela expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, o que inclui a capacidade de agir (agência) para moldar suas próprias vidas: “O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”. Segundo essa ideia, seria uma providência basilar reconhecer as mulheres deslocadas forçadamente para além de sua condição passiva, como reles beneficiárias passivas de política públicas, para redesenhá-las como *agentes* ativas capazes de contribuir para a formulação e implementação de soluções que atendam às suas necessidades específicas. Martha Nussbaum (2006) reafirma a ideia destacando a importância de proporcionar as condições para que as pessoas desenvolvam suas capacidades essenciais. Portanto, políticas públicas eficazes devem incentivar o fortalecimento da *agência* dessas mulheres, abonando oportunidades concretas para que

participem dos processos deliberativos e tenham influência real nas decisões que afetam suas vidas.

No plano prático, uma estratégia concreta para garantir melhor participação feminina é a criação de conselhos consultivos locais compostos por mulheres deslocadas, que funcionariam como espaços de diálogo direto entre essas mulheres e os gestores públicos. Não obstante, a realização de fóruns comunitários deliberativos, apoiados por organizações não governamentais e instituições públicas, pode adicionar um ambiente seguro e acessível para que essas mulheres expressem suas necessidades e contribuam na tomada de decisões. A implementação de programas de capacitação e empoderamento, focados no desenvolvimento de habilidades de liderança, comunicação e conhecimento sobre direitos, é um caminho igualmente interessante e efetivo para fortalecer a autonomia das mulheres deslocadas e sua capacidade de participação. A adoção de mecanismos de representatividade institucional, como a reserva de assentos para mulheres deslocadas em conselhos municipais e estaduais de políticas públicas, assegura que suas vozes sejam ouvidas nos espaços formais de decisão. Por fim, a utilização de plataformas digitais inclusivas pode ampliar o alcance da participação, especialmente em áreas remotas, permitindo que essas mulheres contribuam com suas perspectivas por meio de consultas públicas online e aplicativos móveis adaptados às suas realidades.

## **VI. CONCLUSÃO**

A presente investigação evidencia a necessidade maior de integrar, de forma efetiva e substancial, os princípios da democracia deliberativa e participativa na formulação de políticas públicas destinadas à proteção e emancipação de mulheres deslocadas forçadamente no Brasil. As desigualdades estruturais – especialmente aquelas interseccionais relacionadas a gênero, raça, classe e localidade – não apenas exacerbam a vulnerabilidade dessas mulheres, como decididamente perpetuam sua exclusão dos processos decisórios, culminando em políticas públicas que amiúde carecem de eficácia, equidade e legitimidade.

Para superar essas deficiências, é imprescindível que as políticas públicas sejam reconceitualizadas com esteio em estratégias que agenciem a inclusão ativa e a participação expressiva dessas mulheres em todas as fases do ciclo de uma política pública. Recomenda-se, portanto, a institucionalização de mecanismos participativos específicos que assegurem a



representação direta das mulheres deslocadas nos processos de tomada de decisão. Isso pode ser operacionalizado por intermédio da criação de comitês consultivos locais e conselhos deliberativos, nos quais essas mulheres possam expressar suas necessidades, prioridades e propostas, influenciando assim a agenda política de forma concreta.

Além disso, a implementação de fóruns comunitários deliberativos se mostra promissora para o fomento do diálogo horizontal entre as mulheres deslocadas, as comunidades locais e os formuladores de políticas. Tais espaços não de ser projetados para serem culturalmente sensíveis e acessíveis, suprimindo barreiras linguísticas, socioeconômicas e geográficas que tradicionalmente impedem a participação real dessas populações. A adoção de metodologias participativas e inclusivas, como a pesquisa-ação participativa, pode fortalecer a capacidade dessas mulheres de cocriar soluções e desenvolver um senso de agência e empoderamento.

A capacitação contínua parece ser outro elemento-chave. Programas de formação e desenvolvimento de capacidades devem ser implementados para aprimorar as habilidades de liderança, defesa e compreensão dos direitos humanos dessas mulheres. Isso aumenta sua capacidade de participar efetivamente dos processos deliberativos e coopera para a construção de uma cidadania que seja ativa e crítica.

Do ponto de vista institucional, é preciso promover reformas que incorporem a perspectiva interseccional na formulação e implementação de políticas públicas. A adoção de avaliações de impacto de gênero e raça pode auxiliar na identificação de potenciais desigualdades e na elaboração de estratégias para mitigá-las. Além disso, a articulação intersetorial entre diferentes órgãos governamentais e a colaboração com organizações da sociedade civil são fundamentais para abordar de forma mais abrangente as múltiplas dimensões da vulnerabilidade enfrentada por essas mulheres.

Criticamente, é essencial reconhecer que a simples abertura de espaços participativos não garante a efetiva influência das mulheres deslocadas nos processos decisórios. É necessário, portanto, estabelecer mecanismos de *accountability* e monitoramento que assegurem que suas contribuições sejam consideradas e que haja transparência nas decisões tomadas. A desconstrução de estruturas de poder hierárquicas dentro das instituições públicas é fundamental para criar um ambiente favorável à participação igualitária.

Para avançar nessa agenda, recomenda-se que futuras pesquisas adotem abordagens metodológicas que privilegiem a interseccionalidade como eixo analítico central, explorando como as múltiplas identidades e experiências dessas mulheres influenciam sua participação

política e acesso a direitos. Estudos empíricos que investiguem os impactos específicos de políticas participativas na vida dessas mulheres podem fornecer perspectivas valiosas para a formulação de intervenções mais eficazes.

No âmbito das políticas públicas, é imperativo que os governos se comprometam com a implementação de políticas afirmativas e inclusivas, respaldadas por recursos adequados e sustentadas por vontade política genuína. A participação ativa das mulheres deslocadas não deve ser propagandeada apenas como um meio para melhorar a eficácia das políticas, mas como um fim em si mesmo, internamente conectado aos princípios democráticos da justiça, da igualdade e do respeito à dignidade humana.

Em síntese, o fortalecimento da democracia brasileira e a promoção dos direitos humanos dependem totalmente da capacidade de incluir efetivamente as vozes das mulheres deslocadas forçadamente nos processos políticos. A democratização das políticas públicas, por meio de práticas deliberativas e participativas genuínas, é uma questão de justiça social e uma estratégia eficiente de enfrentamento das desigualdades estruturais que permeiam a sociedade brasileira. O desafio reside em transmutar os ideais democráticos em práticas concretas, garantindo que as políticas públicas reflitam a diversidade e complexidade da sociedade, promovendo transformação social e emancipação das populações mais vulneráveis. Somente desta forma será possível construir uma democracia resiliente, inclusiva e verdadeiramente representativa, capaz de responder aos anseios e necessidades de todas e todos.

## REFERÊNCIAS

ANTHIAS, F.; YUVAL-DAVIS, N. **Racialized boundaries: Race, nation, gender, colour and class and the anti-racist struggle** (English edition). Londres, England: Routledge, 2005.

BELINELLI, Leonardo; SINGER, André; ARAUJO, Cicero. **Estado e democracia: uma introdução ao estudo da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

BERTH, Joice. **Empoderamento**. (Feminismos plurais). São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2020.

COLLINS, Patricia Hill; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2021.

CRENSHAW, Kimberlé. **Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of anti-discrimination doctrine.** Feminist theory and anti-racist politics. The University of Chicago Legal Forum, 1989.

DRYZEK, John. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations.** Great Britain: Oxford University Press, 2002.

GONZALES, Lélia. **Por um feminismo afro-latino-americano.** Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

HABERMAS, Jürgen. Concluding comments on empirical approaches to deliberative politics. **Acta Política**, n. 40, pp. 384-92, 2005.

HOOKS, bell. **Teoria feminista: da margem ao centro.** São Paulo: Perspectiva, 2019.

MOUFFE, Chantal. **The democratic paradox.** London: Verso, 2000.

NUSSBAUM, Martha. **Mulheres e desenvolvimento humano: o enfoque das capacidades.** Tradução de Flávia Agnes. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

PARKINSON, John; MANSBRIDGE, Jane. **Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Trad. de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PENNA, Camila; CARVALHO, Priscila Delgado de; ZANANDREZ, Priscila. Entre procedimento e substância: participação política e sentidos da democracia. **Opinião Pública**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 678-715, set.-dez. 2022.

RAMOS, Graciliano. **Vidas secas.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

RAWLS, John. **O liberalismo político.** São Paulo: Ática, 2000.

SANDEL, Michael. **O descontentamento da democracia.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2023.