

Mulheres no Orçamento Participativo: estudo da experiência de Recife, na gestão 2001-2004

Relatório de Pesquisa

Realização:



Pesquisadoras responsáveis:

Maria Betânia Ávila, Joana Santos e Verônica Ferreira

Colaboração:

Ana Paula Portella

Fevereiro de 2006

Equipe de Pesquisa

Coordenação da Pesquisa

Verônica Ferreira

Pesquisadoras:

Maria Betânia Ávila - Socióloga

Joana Santos - Pedagoga

Verônica Ferreira – Assistente Social

Entrevistas:

Ângela Nascimento – Assistente Social

Juliana Mariano – Socióloga

Apoio Logístico e na Supervisão de Campo:

Sheila Bezerra - Antropóloga

Transcrições:

Elizete Xavier

Paula Veloso Grumpter

Luciana Pereira da Silva

Mércia Maria de Lima

Coordenação de Pesquisas do SOS CORPO

Ana Paula Portella – Psicóloga

Introdução

Nas últimas duas décadas, a democracia brasileira vem apresentando sinais de renovação nas suas práticas e mecanismos institucionais. A partir do processo de redemocratização, iniciado em finais dos anos 70, os movimentos sociais e populares reorganizam-se e tornam-se sujeitos centrais da reconfiguração social e política que se dá a partir de então. Neste complexo processo, adquire força a idéia de “participação da sociedade” como elemento indispensável da nova ordem democrática que se quer instituir. Evanildo Silva e Ana Cláudia Chaves (2004)¹, citando Faria (2000)², afirmam que a “Constituição Federal de 1988 propiciou tanto a consolidação e abertura de canais de participação cidadã quanto fortaleceu a descentralização, fornecendo capacidades financeiras e legais que permitiram aos municípios a administração de questões locais”. Lado a lado com a necessidade de fortalecimento da tradicional democracia representativa, as idéias de democracia participativa e democracia direta passam a fazer parte da agenda dos movimentos sociais e dos novos governos progressistas que a partir de então se constituem, dando origem a novos processos políticos em diversos municípios, estados e, ainda que limitadamente, também no plano federal.

Entre os mecanismos de ampliação da participação popular, o Orçamento Participativo se destaca. As origens deste importante mecanismo de participação popular localizam-se em algumas experiências de finais da década de 70, mas é a experiência de Porto Alegre, implantada em 1989, que se tornou a mais duradoura, premiada e conhecida nacional e internacionalmente (Silva e Chaves, 2004). Em Recife, também data da década de 80 as primeiras iniciativas de participação popular, mas o processo de Orçamento Participativo enquanto tal institui-se apenas em 1993 e, desde então, vem passando por modificações que apontam para o alargamento da própria concepção de democracia e “governança democrática”.

Assim como em outras cidades brasileiras, também em Recife as mulheres formam a maioria de participantes dos processos do Orçamento Participativo. No período de 2001 a 2004, a participação feminina nas plenárias do OP ficou em torno de 57%. E é também nesse período de gestão do prefeito João Paulo, do PT, que se institui, a partir de uma intensa interlocução política com o movimento de mulheres, um novo modelo de gestão e execução de políticas para mulheres, formado pela Coordenadoria da Mulher, pelo Conselho Municipal da Mulher e pela realização bianual das Conferências Municipais da Mulher, fórum de deliberação sobre as políticas municipais voltadas para

¹ Silva, Evanildo Barbosa & Chaves, Ana Cláudia. (2004). Projeto “Olhar Crítico: Bons Exemplos para Pensar”. Estudo de Caso sobre o Orçamento Participativo do Recife. Recife, mimeo. Divulgação restrita.

² Faria, C. (2000). O Orçamento Participativo em Belo Horizonte: Uma Nova Forma de Gestão Pública? Belo Horizonte, mimeo.

as mulheres. Nesta gestão, a Coordenadoria da Mulher dedicou atenção especial ao Orçamento Participativo, com o objetivo de traduzir a participação feminina em propostas concretas de políticas igualitárias a serem executadas pelo município. Para isso, foi instituído o Fórum Temático da Mulher no âmbito do Orçamento Participativo.

Apesar de constituírem forte presença como participantes no Orçamento Participativo, as mulheres não são maioria entre as eleitas delegadas nas instâncias de representação e poder do OP. Embora muitos estudos tenham sido realizados sobre o Orçamento Participativo em Recife, poucos são aqueles que têm lançado um olhar específico sobre a participação das mulheres no Orçamento Participativo.

Nesse contexto, realizamos este estudo, em parceria com o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher – UNIFEM, através do Programa de Igualdade de Gênero e Raça. Nosso objetivo geral foi o de produzir uma análise sobre a experiência do Orçamento Participativo - OP , com foco na participação das mulheres, a partir da experiência da cidade do Recife na gestão de 2001 a 2004.

1. Movimentos sociais, Orçamento Participativo e Democracia no Brasil

Na década de 80 do século XX, no bojo do processo de democratização da sociedade brasileira, marcado e influenciado pela organização dos movimentos sociais, está a afirmação dos direitos sociais na chamada Constituição Cidadã (1988), como também a formulação de novos mecanismos de democratização do Estado, através da participação popular. Como marcas indeléveis desse processo, instauram-se novos mecanismos da relação entre Estado e sociedade, na perspectiva de radicalização da democracia no País. Instâncias de participação como Conselhos, nas mais distintas áreas de políticas públicas, Conferências e outros mecanismos de participação tomam forma e lugar fundamental no processo de administração, formulação e implementação das políticas públicas, como é o caso da saúde.

A *descentralização* da gestão das políticas públicas é tomada como uma forma de viabilizar a desconcentração de poder sobre as políticas como também das ações públicas e, assim, como uma exigência fundamental para a aproximação entre a gestão pública e os sujeitos sociais a quem se destinam, incentivando a participação. O processo de descentralização operou um deslocamento de recursos e responsabilidades do nível federal para o município, fortalecendo o poder local e criando condições para a aproximação entre a execução das políticas e os sujeitos a quem se destinam, favorecendo a participação local.

Na contramão desse processo, a consolidação dos direitos e das políticas públicas, em especial das políticas sociais, como também destes mecanismos de participação ou da efetiva concretização dos anseios e decisões da sociedade por parte do Estado, serão fortemente abalados com as mudanças no âmbito do Estado instauradas, no início dos anos 90, no Brasil, com a adoção do modelo neoliberal. Por contradição, quando se estabelece, no plano da Constituição de 1988, chamada a “Constituição Cidadã”, os marcos formais e legítimos para a defesa dos direitos sociais no país, assume caráter avassalador a ideologia e a implementação do receituário neoliberal, cuja principal premissa é justamente a retração do Estado na promoção do bem-estar social, ou seja, a redução gradativa, porém drástica, de seu papel como regulador e provedor dos direitos sociais.

Desta feita, o período a que se segue a promulgação da Constituição Cidadã é terrivelmente árido a que as *conquistas* ali reconhecidas sejam efetivamente asseguradas pelo Estado. Assim, toda experiência de aprofundamento da democracia e enfrentamento das desigualdades deve ser tomada nesse contexto contraditório. Assim é o caso do Orçamento Participativo, que visa a democratização

das decisões do orçamento público, em um contexto de retração de gastos e focalização das políticas públicas, o qual não podemos perder de vista ao analisar este mecanismo.

Nas últimas décadas do século XX, acirra-se e torna-se uma realidade incontestável a urbanização da sociedade brasileira. Com a população tornando-se urbana, os problemas das grandes cidades tomam uma centralidade importante no âmbito da gestão, como resultado da atuação política dos movimentos sociais urbanos na luta por moradia, distribuição de terras, saneamento etc.

No processo de redemocratização, nos anos 80, mais precisamente quando se iniciam as primeiras gestões municipais, começam a ser implantadas experiências baseadas na idéia de “democracia participativa”. Este processo ganha fôlego com a ascensão dos Partidos de Esquerda a governos locais.

O OP viria a ganhar proeminência nacional e internacionalmente, e constitui-se de fato, como uma das mais importantes “inovações democráticas” desenvolvidas no Brasil., a partir da experiência de Porto Alegre em 1989. Segundo diversos autores, é este intenso processo de organização e emergência de novos sujeitos sociais fortemente ancorados na concepção de cidadania, junto ao processo de descentralização e ascensão da Esquerda ao poder que explica o surgimento (Silva e Teixeira, 2004).

A origem da experiência de Porto Alegre, segundo Baierle, está na

“criação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) em 1983 (...) um primeiro esforço de (...) romper com uma relação tradicional e ‘monogâmia’ entre as associações de bairro e o Estado (...) Uma nova concepção de cidadania levou a uma série de novos temas, tais como, a construção de propostas alternativas de políticas públicas...” (Baierle apud Avritzer, 2003:17)

Com efeito, o Orçamento Participativo tem se destacado como a principal experiência de democracia participativa desenvolvida no Brasil. O OP, sigla pela qual é popularmente reconhecido, constitui-se, de fato, como um mecanismo de participação da população nas decisões sobre o orçamento público e as prioridades a serem tomadas pela administração municipal. Desde a experiência de Porto Alegre, em 1989, mais de uma centena de municípios, de grande, médio e pequeno porte, vem implantado o orçamento participativo, com variações em sua estrutura e metodologia como também em seus resultados. (WAMPLER, 2003)

Pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular aponta que experiências de orçamento participativo estavam sendo desenvolvidas em 103 municípios brasileiros até o ano 2000. O

Orçamento Participativo tornou-se também referência fora do Brasil, como é o caso das cidades de Montevideu, Córdoba e Saint-Dennis (França). Recife (1995) e Belo Horizonte (1993), depois de Porto Alegre, estão entre os primeiros grandes centros urbanos a implantarem o OP, com a particularidade, em Recife, disto ter se dado em uma gestão não-petista, a do Prefeito Jarbas Vasconcelos (1993-1996), que tomava o conceito como referência (Programa Prefeitura nos Bairros/Orçamento Participativo), mas utilizando-se de metodologias distintas das que seriam implantados pela Gestão Petista de João Paulo, iniciada em 2001.

Muitos são os estudos levados a efeito, em âmbito nacional e internacional, sobre o orçamento participativo nos diversos municípios em que foi implantado, dos quais destacam-se os de Santos, Avritzer, Navarro, Wampler e outros, que são referências nesta análise. Estudos sobre as experiências em Recife também têm dado importante contribuição para a análise da experiência e são referências centrais na nossa análise, como é o caso de Silva e Teixeira (2004), Leal (2005) e de uma série de estudos e materiais produzidos pela FASE – Solidariedade e Educação³.

Em que pese a grande quantidade e reconhecida densidade dos estudos desenvolvidos, poucos são os que se debruçam sobre a participação das mulheres no Orçamento Participativo ou, ainda, que tomem as relações sociais de gênero como base para o pensamento e análise da experiência em seus processos e resultados. Esta é a proposta deste estudo, promovido pelo Fundo das Nações Unidas para as Mulheres – UNIFEM e realizado pelo SOS CORPO Instituto Feminista para a Democracia, a partir da experiência de Recife, na Gestão 2001-2004. Um das inovações trazidas neste período é a criação de um Fórum Temático das Mulheres e de um Fórum Temático de Negros/as, que contribuíram para instaurar a discussão sobre as desigualdades de gênero e baseadas na raça/etnia no interior do Orçamento Participativo.

1.1 Orçamento Participativo: aproximações conceituais

O OP tem sido conceituado de diversas maneiras – como “democracia direta”, “democracia participativa”, ou ainda “democracia deliberativa”; como “espaço público não-estatal”, “instituição redistributiva” dentre outras. Assim, há um intenso debate em curso para uma definição do orçamento participativo na teoria sobre a democracia. Por outro lado, as experiências de OP têm assumido diversos formatos institucionais nos diferentes municípios em que são implantadas, o que desafia os/as estudiosos/as no assunto a caracterizar o que de fato é uma experiência de orçamento participativo, estabelecendo alguns parâmetros.

Avritzer (2003), define o OP como “uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”, baseada em quatro elementos: cessão da soberania através de processos representativos locais; a delegação de poder; a auto-regulação soberana (definição de regras pelos/as próprios/as participantes) e a reversão de prioridades, que significa o direcionamento do orçamento e políticas para os setores mais desiguais.

Silva e Teixeira (2002), conceituam o OP como “um espaço de participação popular, constituído pelo governo municipal, para que qualquer cidadão possa contribuir na decisão sobre o destino do Orçamento Público”. (2004:03)

Wampler (2003)⁴, define o OP como a partir de três elementos fundamentais:

- a) como uma força inicial de transformação social;*
- b) como uma instituição democrática;*
- c) como uma instituição de elaboração de políticas públicas.*

Em relação ao primeiro aspecto, compartilhamos da idéia de que o OP toma parte no processo de transformação social dado o seu potencial para construir uma nova cultura política, mais democrática, em que os sujeitos vivenciam a cidadania como “fala própria” e como poder de decisão sobre os destinos coletivos. Assim, o OP cumpre um papel educativo fundamental e contribui para a construção de uma nova sociabilidade democrática. Wampler, nesse sentido, caracteriza o OP como uma “escola” ou como uma instituição “que tem o poder de transformar a vida dos cidadãos comuns na medida em que abre esferas, previamente restritas, de tomada de decisão governamental”. (2003: 64).

⁴ Wampler, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In Avritzer, L. e Navarro, Z. *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez editora, 2003.

Compartilhamos desta última idéia com ressalvas, pois embora reconheçamos o Orçamento Participativo como um espaço de formação política para os sujeitos que dele participam, consideramos que a experiência de opinar, decidir e construir-se enquanto sujeito não pode ser circunscrita a um único espaço ou a uma “instituição” fechada. É a tensão entre participação e reflexão sobre sua experiência que confere ao Orçamento Participativo um caráter de espaço político. Vale ainda ressaltar que tomar o espaço como escola significa uma certa despolitização dos/as participantes, como se as pessoas só se tornam sujeito ao chegarem nesse lugar – o Orçamento Participativo. O que vemos, no entanto, é que as pessoas que participam do Orçamento Participativo possuem uma trajetória de organização coletiva.

Do ponto de vista da *democracia*, o OP se caracterizaria como uma “inovação democrática”, dado que amplia os limites da democracia representativa, deslocando o centro da disputa política das instâncias tradicionais, situadas seja no Executivo ou no Legislativo (Câmara de Vereadores) para os/as sujeitos/as sociais que incorporam-se no processo de decisão - seja na escolha das prioridades de políticas públicas, como na definição e fiscalização de obras públicas a serem realizadas, como também no acompanhamento do orçamento municipal. Através do orçamento participativo, os governos criam abertura institucional para que cidadãos e cidadãs participem das definições sobre o orçamento público (ou sobre parte dele). Assim, o OP contribui para a *publicização* do Estado ou para a criação de uma esfera pública onde a deliberação, a negociação e o monitoramento (Wampler, 2003) torna-se possível.

Santos (2002) caracteriza a participação no OP como uma combinação entre a *democracia direta* e a *democracia representativa*. Consideramos, no entanto, que o OP não se constrói como um mecanismo de democracia direta, uma vez que, embora possibilite a decisão dos sujeitos de um determinado território sobre as prioridades de ações públicas para a sua localidade – havendo, deste modo, um *encontro* entre Gestão e sociedade civil – isto se faz mediante a delegação de poder aos(às) participantes (representação), isto é, através da escolha de delegados e delegadas que representam os cidadãos e cidadãs das localidades ou movimentos sociais, o que impacta diretamente na decisão das prioridades (que são eleitas pela maioria de votos).

O OP, a nosso ver, é um mecanismo de democracia participativa que se caracteriza pela reprodução da democracia representativa em nível local. Há, no entanto, uma maior proximidade entre os(as) representantes e os sujeitos representados(as). O processo de representação foge aos esquemas partidários que caracterizam a *macro* democracia representativa, uma vez que está aberta à população

e aos movimentos sociais. A questão teórica acerca dos elementos de democracia direta que constituem o OP é um debate a ser travado, com base em outros estudos e pesquisas.

O terceiro aspecto trata o OP como um espaço de formulação de políticas públicas que ocorre em novas bases, isto é, modificando práticas tradicionais de planejamento e execução do orçamento nos municípios, até então tratados como “caixas-pretas”. Nesse sentido, o OP instaura um espaço de debate entre cidadãos e cidadãs que confronta a tradicional tecnocracia estatal, a qual, por sua vez, se coloca a exigência de diálogo e redefinição dos instrumentos técnicos de implementação das ações. Em tempos neoliberais, o questionamento da tecnocracia ganha um significado político e ideológico fundamental. Vale ressaltar, desde já, que o aprimoramento dos instrumentos de planejamento, monitoramento e execução orçamentária ainda é um desafio a ser tomado pelas gestões, no sentido de sua maior transparência e possibilidades de análise e entendimento pelos/as cidadãos e cidadãs do município.

Os/as delegados/as do OP atuam também na fiscalização e acompanhamento da construção de obras públicas e da aplicação eficiente dos recursos. Podem vir a atuar, ainda, ao escolher prioridades de ações e acompanharem o processo de implementação de políticas públicas, em diálogo com o Estado, na construção de novos olhares e novas diretrizes na implantação das mesmas. Nesse sentido, a incorporação da dimensão de gênero e raça/etnia pode ser destacada como uma *possibilidade de mudança* no olhar sobre a realidade e sobre a implementação de políticas públicas. No entanto, ainda é uma realidade a ser construída nas experiências de OP em curso.

É em função destes três elementos que as experiências de OP podem ser analisadas, bem como avaliados os seus resultados. Ainda segundo Wampler, a avaliação do OP deve considerar três amplas dimensões: democracia, racionalização da administração local e justiça redistributiva. Neste estudo, exploraremos esta primeira dimensão, problematizando como, na sua constituição enquanto espaço democrático, a participação das mulheres e a desigualdade de gênero ganham sentido e lugar.

Além das potencialidades já citadas – radicalização da democracia; compartilhamento de poder entre Estado e cidadãos/cidadãs; redesenho institucional do aparelho de Estado para permitir a participação popular; criação de um espaço de aprendizagem democrática - as experiências de Orçamento Participativo têm sido valorizadas em sua capacidade de enfrentar as práticas de corrupção e clientelismo; na descentralização do poder e na “criação de um outro padrão redistributivo” configurando uma “inversão de prioridades”. Sobre este último aspecto, teremos a oportunidade de analisá-lo criticamente neste estudo.

Muitos são, por outro lado, os dilemas para que o OP se constitua de fato em um mecanismo verdadeiro de decisão sobre o orçamento público: a dificuldade na execução das prioridades eleitas pelo OP; a relação com a máquina administrativa e o poder legislativo, ainda marcadas pela dificuldade de diálogo e disputa de poder; a própria formação dos sujeitos no entendimento técnico-político do orçamento público municipal.

Além das dificuldades na execução orçamentária dos recursos definidos pelo OP, vale ressaltar a limitação destes recursos em relação ao volume total de recursos das administrações municipais, isto é, a escassez ou limitação dos recursos sobre os quais o OP decide. Conforme resalta Azevedo, nos estudos de caso já realizados sobre diversas experiências de OP, os recursos sobre os quais se delibera não ultrapassam 10% da receita do município. (p. 06)

Azevedo aponta ainda como constrangimentos “a baixa participação da “classe média” (apesar dos avanços nos dois últimos anos), que se sente sem condições de disputar benfeitorias com os setores populares (maiores em número e em níveis de carência);” e “a dificuldade de aprovação de projetos estratégicos de longo prazo no lugar de inúmeras pequenas obras pulverizadas (muitas prefeituras optaram por não incluir os projetos estratégicos no Orçamento Participativo)”. (Azevedo, 2003:05)

O tratamento dado às desigualdades de gênero, raciais e de classe, nos debates e nas deliberações do Orçamento Participativo constituem-se, também, em dos dilemas principais e um dos limites de algumas experiências.

Um dos pontos ressaltados como fundamentais na experiência do OP é o “universalismo participativo”, isto é, o fato de que qualquer cidadão ou cidadã, “independentemente de seu sexo, raça, classe ou idade...” (Avritzer, 2003) possa participar efetivamente do orçamento participativo. Embora devamos reconhecer a importância desse critério como valor democrático, o universalismo da participação não pode, entretanto, invisibilizar as diferenças e desigualdades entre os sujeitos que, por sua vez, devem ser parte do debate e das decisões neste espaço. Pois, sabemos, os sujeitos não vivem, concretamente, independentemente de seu sexo, raça/etnia, classe social ou idade.

Em recente artigo, Souza (2005), a partir de pesquisa levantamento realizada nas plenárias do OP em Recife, questiona a estratégia de universalização da participação frente às desigualdades de poder que os sujeitos sociais vivem no seu cotidiano, centrando sua análise sobre as desigualdades entre homens e mulheres e confrontando a universalização com os princípios de equidade e igualdade. Nas palavras da autora

“em que pese o fato de, paulatinamente, algumas experiências de orçamento participativo estarem adotando em seus formatos plenárias específicas para mulheres, negros, jovens etc.; isso não significa a admissão de uma diretriz clara em termos do princípio da equidade e igualdade nas políticas públicas (...) o princípio da universalização da participação é por demais insuficiente para que cidades mais justas e democráticas sejam viabilizadas, já que tal princípio aliena o debate acerca das condições desiguais entre homens e mulheres, assim como condena diferentes segmentos sociais a se conformarem, como se todos estivessem começando do zero a corrida em direção à formulação de políticas públicas nos espaços de participação.” (SOUZA: 2005: 90)

Tomamos, assim, nesse estudo, a experiência do OP em seu caráter contraditório. A contradição, no entanto, não invalida a experiência, mas, ao revés, a consolida, uma vez que, se o mecanismo do OP não existisse, o confronto e as possibilidades de sua melhor desenvoltura e aprofundamento como experiência democrática não estariam colocados.

1.2 Problematizando o orçamento participativo e desigualdades de gênero

Partimos da compreensão de que a vida social é estruturada por distintas dimensões de desigualdades – de classe, de gênero e baseadas na raça/etnia. Significa dizer que o modo como as relações sociais de sexo, de classe e entre raça/etnias estão estruturadas – de modo injusto e desigual – se expressam nos mecanismos de participação, seja porque as desigualdades de poder nele se revelam – por exemplo, a menor ou maior participação e, principalmente, o desigual poder entre sujeitos, sejam homens e mulheres, negros(as) e brancos(as), entre classes sociais – como também porque estes espaços podem ou não considerar estas desigualdades como estruturantes da realidade que se pretende melhorar ou transformar. Com esta última assertiva, queremos dizer que a cidade enquanto território de vivência de direitos, é estruturada por estas desigualdades e, assim, a eleição de prioridades em ações e políticas públicas, se não as considera, certamente não as transformará. Partilhando do entendimento de Gouveia (2004)

“Falar das desigualdades não é apenas tratar do problema do ponto de vista do acesso desigual aos espaços e processos das cidades. É, acima de tudo, reconhecer que as desigualdades entre mulheres e homens não atravessam a produção e reprodução das cidades, mas são, por princípio, elementos constituintes das mesmas. Esta é uma distinção importante, na medida em que se atuamos apenas no plano das desigualdades de acesso estaremos trabalhando os impactos da estrutura na vida das mulheres - o que é importante, mas não o suficiente – enquanto que ao assumirmos as desigualdades de gênero como estruturadoras e dinamizadoras das cidades estaremos enfrentando a questão do poder e, conseqüentemente, dos privilégios que os homens têm com a conservação desta estrutura.”

Em se tratando das desigualdades de gênero, em particular, se não se considera que a vida cotidiana no espaço da cidade é desigual entre homens e mulheres, dificilmente poderemos ter, no espaço do OP, um olhar e uma definição sobre o orçamento que postule a transformação dessas desigualdades.

Isto se revela no próprio modo como o OP se estrutura e em sua metodologia, que poderá ou não favorecer a participação das mulheres e, fundamentalmente, conferir a elas poder de decisão. No OP de Recife, no período em estudo, esta questão se coloca claramente, uma vez que as mulheres, embora constituam mais da metade das participantes do ciclo do OP, não se mantêm como maioria quando consideramos os espaços de poder – seja como delegadas como, principalmente, conselheiras do OP (integrantes do Conselho do Orçamento Participativo –COP).

Para além desta primeira e importante questão, que diz respeito ao OP como *processo* democrático, coloca-se a interrogação sobre como as desigualdades vividas pelas mulheres são enfrentadas pelas políticas decorrentes deste processo, ou seja, pensando o OP em seus *resultados*. Estes são aspectos centrais a serem exploradas por nós neste estudo. Constituem, em verdade, o cerne de nossa problematização sobre a experiência do OP em Recife, na gestão municipal de 2001 a 2004.

2. Metodologia

2.1 Descrição do processo metodológico: caminhos da pesquisa

Este estudo sobre a experiência do Orçamento Participativo foi realizado a partir de três caminhos principais: a produção teórica existente sobre o OP, o discurso dos sujeitos envolvidos(as) e os documentos produzidos no processo. Assim, analisaremos a experiência concreta do Orçamento Participativo em Recife com base na análise dos próprios sujeitos deste processo e, em particular, das mulheres que participaram no período de 2001 a 2004 do ciclo do OP. Nessa etapa, realizamos entrevistas com integrantes da gestão municipal e com mulheres que participaram do orçamento participativo, em diferentes instâncias e a partir de distintas inserções políticas, assim como de distintas Regiões Político-Administrativas da cidade.

Os elementos mensuráveis desta experiência e registrados em documentos e a percepção dos(as) sujeitos envolvidos(as), resultado das entrevistas, foram analisados dialeticamente para reconstruir e problematizar a participação das mulheres no Orçamento Participativo.

Utilizamos três tipos de pesquisa para fins de nossa análise: a pesquisa bibliográfica, documental e a realização de entrevistas com sujeitos sociais participantes do Orçamento Participativo em Recife. Um outro elemento metodológico que caracterizou este estudo foi a introdução, na equipe de Pesquisadoras, de uma Delegada do Orçamento Participativo, que manteve diálogo ativo na construção da pesquisa e na análise dos resultados⁵.

A pesquisa bibliográfica constou no levantamento e revisão de literatura da produção teórica local e nacional sobre democracia participativa e orçamento participativo e nos permitiu traçar um comparativo e uma crítica entre as distintas análises sobre a experiência do Orçamento Participativo, além de construir nosso referencial de análise da experiência de Recife. Permitiu também reconstruir, no plano da análise, o processo de construção do orçamento participativo em Recife e, ainda, traçar um comparativo entre a construção desta experiência desta capital e outras experiências desenvolvidas no País.

⁵ A interlocução com estudioso do tema (Evanildo Silva, da FASE-PE), através de debate teórico-político realizado no SOS CORPO com a equipe da Pesquisa, foi um importante momento para consolidar nossas problematizações sobre a experiência das mulheres no OP e construir caminhos para nossa análise.

Realizamos, previamente à elaboração do instrumento de pesquisa e após a pesquisa de campo, uma análise dos documentos inerentes ao processo de orçamento participativo, especialmente daqueles que lhes dão as diretrizes, como o Regimento Interno, e dos seus resultados (Quadro de Prioridades eleitas por Fóruns Temáticos).

A pesquisa documental mostrou-se um instrumento fundamental por duas razões principais: primeiro, nos permitiu analisar, ainda que de modo bastante preliminar, a qualidade e a natureza das informações disponíveis sobre o mesmo e, em particular, sobre a participação das mulheres. Por outro lado, nos permitiu confrontar a percepção dos/as sujeitos que entrevistamos com dados concretos da realidade registrados nestes documentos, por exemplo, sobre as prioridades eleitas.

Para atingir os objetivos de nossa pesquisa, consideramos relevante nos deter sobre a percepção dos distintos sujeitos envolvidos no Orçamento Participativo, os representantes da Gestão e da “sociedade civil”. Para tanto, realizamos 24 entrevistas semi-estruturadas, das quais 09 (nove) foram realizadas com representantes da Gestão e 15 (quinze) com representantes da sociedade civil, no período de junho a agosto de 2005. As entrevistas foram gravadas, mediante consentimento livre e esclarecido das/os entrevistadas, e transcritas. Excertos destas entrevistas são apresentados neste relatório. As entrevistadas não foram identificadas, mas em alguns casos, especialmente em relação aos/às gestores/as e profissionais da Prefeitura, mantivemos a identificação mais geral da função pública que ocupavam na Gestão.

No que se refere aos representantes da sociedade civil, entrevistamos fundamentalmente mulheres, dada a perspectiva metodológica e política de construir nossa análise a partir da percepção dos próprios sujeitos, no nosso caso, as mulheres. Não obstante, dois homens foram entrevistados, um deles representante da Gestão e outro de um dos Fóruns Temáticos em que, no momento da realização da entrevista, não contávamos com nenhuma mulher efetivamente participando.

Vale ressaltar que fazem parte do OP, além dos 09 fóruns temáticos, 18 fóruns regionais⁶. Entretanto, optamos por realizar as entrevistas com delegados(as) dos Fóruns Temáticos, uma vez que um dos nossos objetivos neste estudo ser justo o de pensar a relação entre o OP e as políticas públicas específicas da Gestão, especialmente das políticas para as mulheres, debate este que tende a ganhar mais concretude nos Fóruns Temáticos. **Os Fóruns Regionais tendem a assumir um caráter mais fiscalizador da execução e monitoramento das ações desenvolvidas nas RPAs. Estes fóruns são**

⁶ Os dezoito fóruns regionais correspondem às microrregiões em que estão divididas o município: cada uma das RPAS da cidade está dividida em três microrregiões, nas quais são realizadas as plenárias regionais e eleitos(as) delegados(as).

constituídos essencialmente por representantes das RPA's, que, entretanto, também possuem uma forte e significativa participação nos Fóruns Temáticos, pelo que consideramos não haver nenhuma perda em tomar o caminho dos Fóruns Temáticos, pois lá também entrevistamos mulheres das distintas RPA's que naquele espaço colocam reivindicações diretamente vinculadas a melhoria de vida nos locais de moradia.

A escolha das entrevistadas por fórum temático foi realizada função de alguns critérios fundamentais: participação de fato nas reuniões do seu Fórum Temático; RPA em que residiam, de modo a consolidar informações sobre as características da participação e do impacto do OP entre mulheres das seis regiões da cidade; ano de participação, de modo que pudéssemos obter informações sobre os quatro anos da gestão; disponibilidade para responder à entrevista, entre as contactadas. O quesito raça também foi considerado na escolha das entrevistadas, na perspectiva teórico-política de considerarmos a percepção de mulheres negras e brancas neste estudo, como também dos possíveis impactos diferenciados entre estas mulheres.

DELEGADAS DO OP	
Entrevistada(o)	
Fóruns Temáticos	
§	Educação
§	Cultura
§	Saúde
§	Assistência Social
§	Desenvolvimento Urbano e ambiental
§	Desenvolvimento Econômico e Turismo
§	Negros/as
§	Juventude
Fórum Temático das Mulheres	
Entrevistada 1	
Entrevistada 2	
Entrevistada 3	
- Representante FTMulheres no COP	
Entidades Gerais	
Movimento Negro	
Movimento Sindical	
Partidos	

Foram entrevistadas mulheres de movimentos sociais específicos, como o movimento negro e o movimento sindical e uma entrevistada eleita delegada por organização partidária, na tentativa de encontrar aspectos da participação das mulheres relacionados à sua inserção em movimentos sociais e organizações políticas.

Entre os/as entrevistados, as/os representantes Gestão em que definimos as/os entrevistadas/os em função do cargo ocupado na gestão, no período de 2001 a 2004. Nos casos em que houve mudanças de nomes durante este período, consideramos o critério de maior tempo de permanência na gestão.

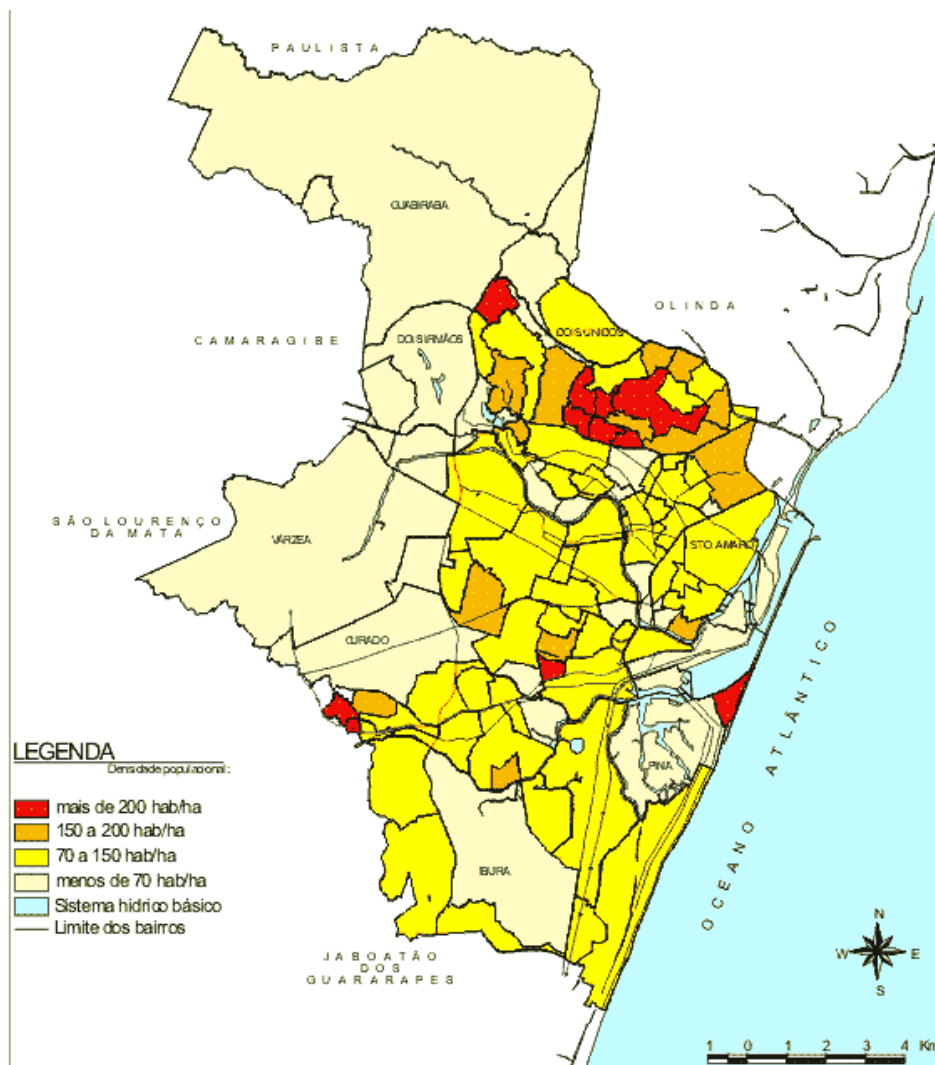
GESTÃO DA PCR
Entrevistada(o)
Secretário do OP
Secretário Adjunto
Coordenadora da Coordenadoria da Mulher
Coordenadoria Temáticas:
Saúde
Educação
Controle Social
Raça
Violência
Trabalho e renda

3. Orçamento Participativo em Recife

3.1 A cidade do Recife: contexto sócio-econômico e político

A cidade do Recife, capital do Estado de Pernambuco, situa-se na região Nordeste do Brasil. Em uma área de 219 km², concentra uma população de 1.422.905 habitantes, alcançando uma densidade demográfica de 6.501 habitantes por km². (IBGE, 2000) A distribuição da população no território ocorre de modo desigual – embora não conte com grandes áreas e territórios vazios, algumas áreas da cidade possuem uma alta densidade demográfica, como podemos ver no mapa abaixo.

Mapa 01: Distribuição populacional na cidade do Recife



Fonte: Plano Diretor da Cidade do Recife, 2004.

A cidade do Recife está dividida em seis regiões geopolíticas que orientam o processo de administração municipal e descentralização administrativa, as chamadas Regiões Político-Administrativas – RPAs.

Segundo dados da Diretoria Geral de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (DIRBAM, 2001) as regiões têm um perfil homogêneo em relação à composição segundo o sexo (em geral, 53% de mulheres e 47% de homens). A população feminina acima dos 10 anos (IBGE, 2000) é de 643.965.

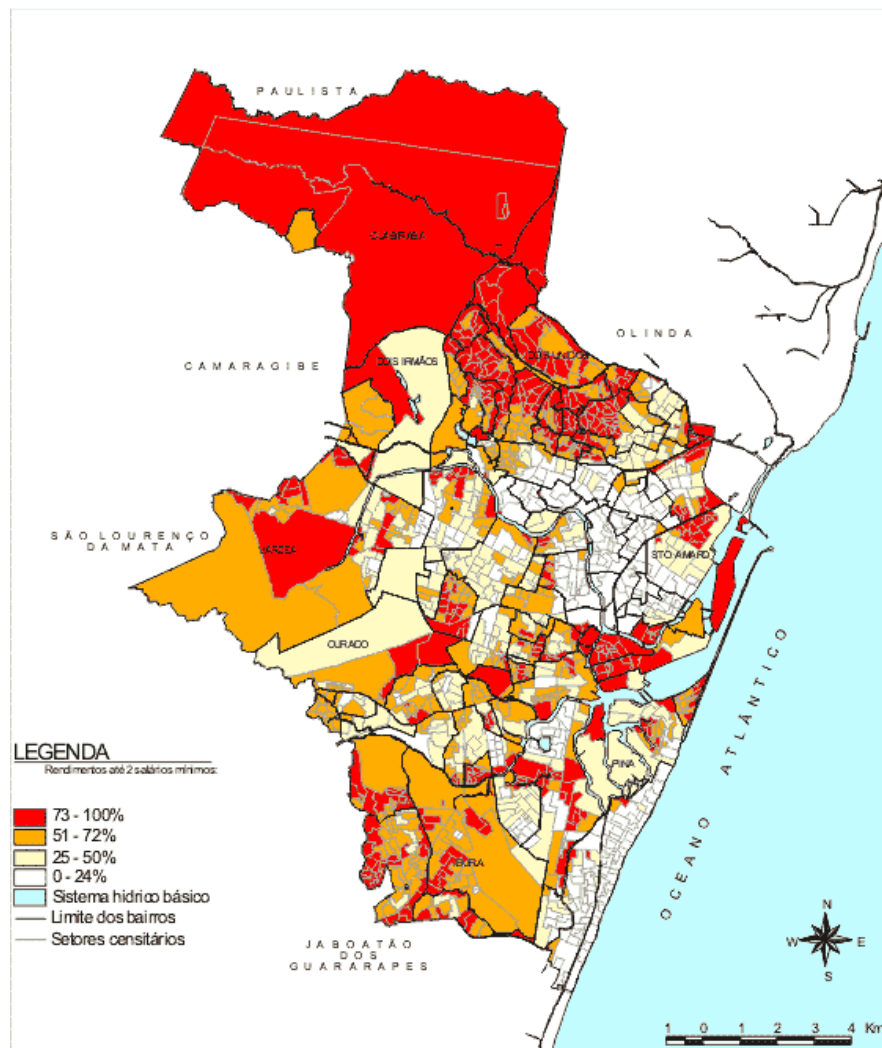
As principais atividades econômicas do município estão o setor de serviços, com destaque para os serviços médicos e da construção civil.

Em termos econômicos, a renda per capita média, no período de 1991 a 2000, passou de R\$ 303,12 para R\$ 392,46. Quando consideramos a situação das mulheres, esta situação sofre uma drástica redução: metade das mulheres responsáveis por domicílio no Recife tem rendimento inferior a R\$ 204,00/mês. É a 2ª pior situação do país. (IBGE, Censo demográfico, 2000) Segundo a pesquisa do DIEESE⁷, para a Região Metropolitana do Recife, o rendimento das mulheres ocupadas corresponde a 68% do rendimento masculino, o que corrobora com o dado anterior e revela as desigualdades que atinge as mulheres no mercado de trabalho. O mapa 01 (página seguinte) apresenta a distribuição dos rendimentos no espaço da cidade, revelando a coexistência das áreas mais pobres com áreas de melhores rendimentos e, em algumas áreas, a concentração de pessoas com piores rendimentos.

Conforme a mesma fonte, as mulheres ocupam mais os trabalhos vulneráveis e precários – praticamente a metade das mulheres ocupadas realizam trabalhos vulneráveis e precários (49,2%), enquanto entre os homens esse percentual é de 35%. (DIEESE, 2003) A taxa de desemprego entre as mulheres cresceu, passando de 24,9% para 27%, no período de 1998 a 2003, sendo superior a dos homens, que em 2003 era de 11%. A taxa de desemprego entre as mulheres negras é ainda maior do que a dos homens e da média das mulheres, correspondendo a 28,3% (2003), o que torna patente a desigualdade de raça no mercado de trabalho na RMR.

⁷ A mulher chefe do domicílio na RMR. Recife-PE, 2003. Mimeo.

Mapa 01: População com rendimentos até 2 salários mínimos



Fonte: Plano Diretor da Cidade do Recife, 2004.

As pessoas em situação de pobreza, segundo definição do PNUD⁸, constituem 30% da população. No período de 1991 a 2000, houve um acirramento da desigualdade social. Conforme ainda os indicadores do PNUD, no ano 2000, os 20% mais ricos da população possuíam 72,6% da renda, enquanto os 20% mais pobres detinham apenas 1,4% da mesma.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH municipal correspondia, em 200^o, a 0,797, o que classifica a cidade como uma região de médio desenvolvimento humano, ocupando a 3^a. Posição entre as demais cidades do Estado. Joga um peso fundamental, nesta situação, a melhoria nos níveis de educação da população nos últimos anos.

⁸ Pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50.

Em relação ao acesso a serviços básicos, 88% da população da cidade tem acesso a água encanada e 96% à coleta de lixo. (PNUD, 2003) Na tabela abaixo, em que visualizamos os indicadores por RPA's, percebe-se que a RPA VI possui menor cobertura dos serviços básicos.

Tabela 01: Indicadores de acesso a serviços básicos

Indicadores	RPA					
	I	II	III	IV	V	VI
Abastecimento de Água (%) – Rede Pública	97,90	98,52	93,46	92,86	95,80	91,91
Coleta Pública de Lixo	93,62	94,80	92,86	98,66	96,69	89,22
Destino de Fezes/Urina						
- Sistema de Esgoto	45,21	25,00	16,51	46,57	39,57	19,45
- Fossa	30,63	62,56	73,74	43,37	44,14	64,48
- Céu Aberto	24,16	12,44	9,75	10,06	16,29	16,07

* Período analisado: 04/2002 a 03/2003

Fonte: *Secretaria Municipal de Saúde do Recife/Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB).*

Em relação às condições de ocupação do espaço da cidade (moradia e posse de terra), a realidade do Recife é bastante desigual uma vez que convivem, no espaço da cidade, espaços formais, com infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos, com zonas de ocupação informal ou irregular, que se mostraram, na história da cidade e até hoje, como a principal forma de acesso à habitação pela população pobre. Essa situação reflete um histórico de ocupação desigual do território da cidade, restando a população pobre a ocupação de áreas como os morros, mangues, áreas alagadas da cidade como única possibilidade de acesso à terra.

Segundo o diagnóstico urbano do Plano Diretor do Recife (2005), 46,32% dos habitantes do Recife (659.076 habitantes) ocupam 154.280 moradias em 421 assentamentos de baixa renda, “apresentando a carência de infra-estrutura e serviços urbanos, além de irregularidades quanto à propriedade e/ou às condições de ocupação do solo - numa área de 3.357 hectares, correspondendo a 15,26% da área total do município. Do total destes assentamentos somente 252 compõem as 66 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS”.⁹ No contraste entre áreas de grande investimento imobiliário com áreas sem infra-estrutura e irregulares, Recife possui ainda áreas com grande patrimônio histórico, que remontam ao período colonial e conformam parte importante do desenho da cidade e de sua dinâmica social, cultural e econômica.

Recife detém ainda alarmantes índices de violência urbana, aparecendo, nos últimos anos, como um dos municípios brasileiros com mais alta taxa de mortalidade por homicídios, cujo número

⁹ Segundo o Cadastro de Áreas Pobres (PCR/URB; UFPE/FADE, 1998). Não constam informações sobre a composição por sexo da população nessas áreas, como também sobre os/as responsáveis pelos domicílios, o que seria de grande valia para nossa análise.

tem crescido também entre as mulheres. Os homicídios ocorrem principalmente nas áreas mais pobres da cidade, atingindo, sobretudo, a população de jovens e negros/as. As mortes violentas constituem uma perversa expressão das desigualdades de classe, gênero e raça na cidade.

Nesse contexto, os movimentos populares urbanos foram uma forte presença política nas disputas pelo espaço da cidade, desde os anos 60 e respondem pela forte tradição associativa ou organizativa existente em diversas áreas da cidade. Recife possui um importante histórico de organização popular e das mulheres. Na cidade, concentra-se um dos mais fortes movimentos de mulheres do país, cuja trajetória de organização vem se consolidando desde o final dos anos 70.

3.2 Movimentos sociais, participação popular e democratização do Estado na cidade do Recife: um breve histórico

Conforme já dito, Recife conta com um importante histórico de organização popular e é esta tradição associativa e sua força social um fator fundamental no estabelecimento de uma nova forma de relação entre Governo e sociedade e no desenvolvimento de mecanismos de participação da população. O fortalecimento da organização popular remonta das primeiras décadas do século XX, quando surgem as primeiras associações e ligas de bairros na cidade. Esse movimento ocorre no bojo de um crescente processo de urbanização da cidade, resultado de um intenso êxodo rural. Deste período em diante, quando os movimentos populares urbanos ganham força no território da cidade, algumas ações do Estado são conquistadas ou desenvolvidas em função da pressão política desses grupos. A atuação desses grupos constrói as bases para a “politização do espaço urbano do Recife” (Silva, 2003).

Neste processo de organização e mobilização social, o movimento de mulheres emerge como um importante sujeito político, destacando-se a atuação das mulheres nos bairros e comunidades e a organização, no início dos anos 1980, de grupos de mulheres. Houve, ainda, uma ativa participação das mulheres nos processos constituintes nesta década.

Dentre as iniciativas do Estado, podemos destacar a criação, nos anos 1940, dos “Comitês Populares Democráticos de Bairro”. Nos anos 70 do século XX, na gestão de Gustavo Krause (1978-1982), são criados os Núcleos de Planejamento Comunitário – NPC, os famosos “barracões”, mecanismo de caráter meramente assistencial, pois prestava alguns serviços básicos como documentação, balcão de empregos e assistência odontológica, e as prioridades eleitas pela população não eram necessariamente realizadas pela PCR, tampouco os sujeitos sociais eram envolvidos no acompanhamento do processo de implementação, totalmente nas mãos da Prefeitura.

Na verdade, os barracões constituíam um instrumento da Prefeitura de conhecimento da realidade comunitária para controle da população, sobretudo de sua organização política. O principal objetivo político dos “barracões” era o de “antecipar e rever a pressão popular” (Silva, 2003). A Prefeitura, inclusive, apoiava a formação de entidades nas comunidades, oferecendo inclusive local para a instalação, na tentativa de cooptar discursos e afiná-los ao da administração municipal¹⁰.

Esta tentativa de cooptação, porém, não se passou sem conflitos, pois os movimentos populares nos bairros fortaleceram sua organização no enfrentamento com o governo municipal, na denúncia das associações “pelegas” e nas lutas pelas melhorias estruturais na vida da população nas áreas mais pobres. Assim, deu-se uma intensa organização popular que se materializou na organização de novos grupos e associações orgânicas ao movimento.

Na gestão seguinte, chega ao poder através de eleições diretas uma frente de oposição que elege Jarbas Vasconcelos como Prefeito, cuja bandeira de governo foi a descentralização e aproximação com a população, através de mecanismos diretos de participação. Com esse objetivo, a Prefeitura implanta o Projeto Prefeitura nos Bairros – PPB, que tinha como diretriz a participação da comunidade na eleição de prioridades das áreas e o acompanhamento da execução junto das secretarias da Prefeitura. O PPB consistia na realização de plenárias nas 12 RPAs da cidade, com a presença de Prefeito e secretários/as, onde a população apontava ações para um Programa Mínimo de Governo (Silva e Teixeira, 2004). Apesar da institucionalização deste canal de participação, o PPB se concentrou na implementação de ações pontuais e as políticas mais gerais para a cidade não foram discutidas.

Neste período, a partir de forte pressão popular, é criado o Fórum do Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, mecanismo e participação das ZEIS sobre o processo de regularização das áreas de moradia.

A primeira experiência de Orçamento Participativo foi desenvolvida a partir de 1995, no segundo Governo de Jarbas Vasconcelos, no período de 1993-1996, com a fase final do Programa Prefeitura nos Bairros – PPB/OP. Nesta gestão, com composição de caráter centro-direita, insere-se a discussão sobre o orçamento nas RPA's, com inspiração no modelo de Porto Alegre. Nas plenárias do OP realizadas nas microrregiões eram eleitos delegados(as), em geral lideranças comunitárias, que passavam a integrar um sistema de representação chamado “colegiado de delegados populares”. Demandas e prioridades eram hierarquizadas em uma “grade de carências”. Também nesta Gestão é instituído o Fórum da Cidade do Recife, espaço de consulta sobre o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Os/as delegados/as do OP representavam suas regiões no Fórum da

¹⁰ Esse processo se reverteu no chamado “efeito Krause”, pois durante a sua gestão o número de associações comunitárias passou de 17 para 57.

Cidade do Recife, no qual, por sua vez, se discutia o Plano de Investimento para as regiões da cidade, então reduzidas a seis.

A gestão seguinte de, Roberto Magalhães (1997-2000), pode ser resumida como um período de “estagnação” (Silva, 2003) no diálogo sociedade e Governo. O autoritarismo deste mandato gerou forte tensão entre canais de participação existentes, como o PREZEIS, Conselho de Desenvolvimento Urbano-CDU e outros Conselho Setoriais, que foram desconsiderados em seu caráter deliberativo pela gestão. O PPB/OP perdeu sentido e lugar na gestão, do que decorreu sua baixa institucionalidade e uma série de problemas que terminaram por comprometer seus possíveis resultados. Dentre estes problemas, Silva e Teixeira (2004) destacam: a) conflitos entre o executivo e o legislativo, pois os vereadores (da base do próprio partido do prefeito) concebiam que estavam perdendo poder para os/as delegados/as do PPB/OP; problemas institucionais como a inexistência de planejamento e articulação entre as diversas secretarias sobre as ações do Orçamento Participativo; inexistência de monitoramento e prestação de contas do OP. Em síntese, conforme o PPB/OP, que era executado pela Secretaria de Políticas Sociais, constituiu-se em um mecanismo de gestão focalizada das políticas sociais sob traços de instrumento de participação.

Na Gestão do Prefeito João Paulo (PT), iniciada em 2001, se anuncia o “Novo Orçamento Participativo”, como principal instrumento de planejamento das políticas públicas e um dos elementos estruturantes do “modelo de gestão democrática” idealizado pela Gestão para o período 2001-2004¹¹. O OP é anunciado assim como o “carro-chefe” da Gestão Municipal, conforme se ressalta na fala da seguinte entrevistada, delegada do op

O Orçamento Participativo já ali naquele primeiro ano ele apontava um poder muito grande, é um espaço de poder, que com o aval da Prefeitura, é muito grande! E isso ficava claro quando a gente ia fazer as visitas, ‘in loco’, pra ver as obras a gente ia visitar as obras do Orçamento Participativo... Eu me lembro que a gente visitou na RPA três, RPA seis, RPA um... a um eu não fui, mas a três e a seis eu fui. E assim, as lideranças faziam questão de estar lá, de receber o Secretário, receber Conselheiros, num sei quem... Entendeu. E eu tive a outra experiência, ficava comparando com o PREZEIS, eu dizia “Meu Deus! Quando a gente vinha aqui, a gente num tinha essa ‘receptividade, e agora. Claro! Que são diferentes, claro que o OP é uma coisa muito maior, é um espaço onde havia um investimento da ‘máquina governamental’ mui... Isso era visível, todo mundo percebia... Era o ‘carro-chefe’! (Representante Fórum Temático das Mulheres no COP))

O OP assume uma nova estrutura nessa Gestão, conformada em diálogo com a sociedade civil organizada. Nesse processo de reestruturação, diversos sujeitos sociais, representantes de ONG's, Universidades e movimentos sociais, participaram da construção da proposta de Orçamento

¹¹ Além do Orçamento Participativo, integravam este modelo a “Responsabilidade Metropolitana”, isto é, o planejamento das ações tomando a cidade no contexto metropolitano; o planejamento descentralizado e a ação integrada. (Cf. Silva e Teixeira, 2004).

Participativo para a cidade. Estes sujeitos seguem contribuindo seja na participação direta, como na formação de sujeitos para participar dos ciclos do OP e ainda na realização de análises e críticas sobre a experiência.

As principais mudanças são a criação de um órgão de governo específico para gerir o Orçamento Participativo, a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã. Outra mudança é a regulamentação da participação, através do Regimento Interno do OP, e o crescimento da participação da população: no período de 1997-2000, 3. 214 pessoas participaram do PPB/OP, enquanto de 2001 a 2004 esse número foi superior a 234 mil participantes. Como expressa a representante da Coordenadoria da Mulher na Gestão João Paulo, a principal demarcação do OP nesta gestão em relação às anteriores é a ênfase na participação popular ou na universalidade participativa.

Anteriormente a gestão de João Paulo, a gente tinha as experiências da Prefeitura nos bairros, que iniciou com Jarbas e depois passou pra Roberto Magalhães, mas eram experiências que de uma certa forma elas visavam às lideranças comunitárias. Então, por exemplo, era delegado quem era liderança, não era algo da forma como é nessa... nessa gestão, foi colocado pra população, inclusive, assim, a proposta nossa, ela é uma proposta de participação popular direta em que qualquer cidadão, juntando, se organizando, formando um grupo, ele pode participar e ele pode decidir sobre a política, o que antes todos os Delegados eram Delegados que eram lideranças comunitárias, então passavam por eles, tanto que o número era bastante restrito. (Representante Coordenadoria da Mulher)

Outro elemento fundamental do OP na gestão petista é a criação das Plenárias Temáticas e dos Fóruns Temáticos - Educação, Saúde, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Cultura e Mulher, das Assembléia Municipal de Delegados e do OP Criança; durante a gestão, são criados ainda o Fórum Temático da Juventude e de Negros e Negras, destacando-se, nestas instâncias, a inserção de demandas específicas, como mulheres e negros/as, constituindo referência para as demais experiências em todo o Brasil.

O Fórum Temático das Mulheres surge a partir principalmente dessa reivindicação do Movimento de Mulheres, com certeza, da sociedade civil, e da própria Coordenadoria da Mulher que estava lá pra representar os nossos interesses. Então a Temática, ela tinha que existir e existia a Temática do Desenvolvimento Econômico, da Assistência, e a gente mais uma vez não ia ser ouvida, se fosse ouvida ia ser minimamente. Então nós sabíamos que nós tínhamos que ter um espaço específico voltado pra discutir a questão das mulheres, e aí a partir desse espaço sim, a gente iria está na medida do possível abraçando algumas especificidades, como a Saúde, Educação, e tá levando a nossa demanda e nossas reivindicações. Então a Temática, ela surge pra pegar essa especificidade, essa demanda que muitas vezes não é escutada em outros setores, e que no caso das Temáticas, eu não tenho dúvida, eu não seria escutada! A gente teria que ter que brigar muito pra escrever Gênero... Entendeu?... mas não seríamos compreendidas... “O que é que a gente tava falando?” “De gênero ali...” então a Temática da Mulher, ela vem com essa cara eu espero que hoje ela tenha essa mesma força, mas ela vem com este objetivo: de afirmar e reafirmar que existe uma situação desigual aí, e que nós queremos as especificidades, pra nós denunciarmos essa desigualdade, e colocamos as nossas especificidades porque nós temos

particularidades sim, nós queremos igualdade de direitos, mas nós temos as nossas particularidades... (Representante Fórum Temático das Mulheres)

A institucionalização do Orçamento Participativo nessa Gestão não se deu sem dificuldades. Nos primeiros anos, uma crítica feita seja por representantes da Gestão como pela Delegadas dos Fóruns Temáticos refere-se à baixa institucionalidade do OP nas outras Secretarias Municipais, que não incorporavam o OP como mecanismo de eleição de prioridades sobre as políticas públicas específicas, como também não se articulavam à Secretaria do OP na viabilização da proposta de modo mais efetivo, revelando uma contradição entre o discurso municipal que fazia do OP o centro das decisões e da participação e a dinâmica institucional interna da Gestão Municipal.

Nessas reuniões do Fórum Temático a Coordenadoria apresentava a proposta dela para ação, a sua proposição de ação nas várias Secretarias, de monitoramento, acompanhamento e de proposição também de realizações de ações, mas não tinha uma representação do Fórum Temático junto com a Coordenadoria pra fazer isso nas Secretarias, isso não tinha. E aí eu dizia a você que eu não sei também como isso foi articulado, porque a gente não tinha legitimidade pra fazer e ta chegando: "Olha! Hoje a gente vai fazer habilitação nos Postos!" eu não sentia por parte do Orçamento Participativo naquele primeiro momento, um total fortalecimento, até diria a própria articulação interna da gestão, ela ainda não tinha abraçado o Orçamento. Existia uma propaganda muito grande em torno do Orçamento Participativo? Existia. Mas quando você ia pra parte interna mesmo de consolidação, não havia. (Representante Fórum Temático das Mulheres)

Em síntese, o processo de implementação do Orçamento Participativo na Gestão do Prefeito João Paulo, ao configurar com centralidade o modelo de gestão democrática, segue carregando heranças e rupturas, mudanças e continuidades que caracterizam esta experiência (Silva e Teixeira, 2003). O processo é permeado de tensões e contradições entre o discurso da Gestão e a dinâmica institucional e é a partir delas que nos deteremos, com foco para as contradições que se revelam quando pensamos a experiência a partir de uma perspectiva crítica feminista.

3.3 O ciclo do OP em Recife na Gestão 2001-2004

Pode-se dizer que o OP é um modelo de gestão participativa com dinâmica ou metodologia própria. Não se constitui em um mecanismo fixo, uma vez que não é regulamentado por lei.

Segundo documento informativo sobre o OP, fornecido aos/às delegados/as eleitos/as, o OP está baseado nos seguintes princípios:

- *Proposta radicalmente democrática;*
- *Resgate da cidadania do povo;*

- *Criação de uma esfera pública não-estatal, com base na co-gestão da cidade e no controle social sobre o Estado;*
- *Participação universal;*
- *Auto-regulamentação do processo;*
- *Transparência administrativa.*¹²

Na Gestão do Prefeito Petista João Paulo (2001-2004), o OP ganhou centralidade como mecanismo de participação popular na gestão municipal e, para tanto, sua metodologia foi redesenhada. Na gestão em estudo, o OP assume um caráter deliberativo e uma nova metodologia, que consiste na realização de plenárias regionais e temáticas onde são eleitas as prioridades de ações da Gestão e eleitos/as delegados/as que comporão os espaços de representação do OP (Fóruns Temáticos, Fóruns Regionais e Conselho do Orçamento Participativo – COP). O ciclo do OP dura um ano e vai desde as reuniões preparatórias sobre a metodologia até a votação da matriz orçamentária na Câmara dos Vereadores.

- *Processo preparatório:* ocorre através de reuniões nas microrregiões da cidade (subdivisão de cada RPA em três áreas); nestas são discutidas a metodologia e o calendário do OP;
- *Plenárias regionais:* também realizadas nas microrregiões, totalizando 18 plenárias; nestas é feita a eleição de delegados(as) para os fóruns regionais – na proporção de 1 delegado(a) eleito para cada 10 pessoas presentes – e de prioridades de cada área;
- *Plenárias Intermediárias:* estas plenárias ocorrem posteriormente às plenárias regionais e nela ocorrem as eleições de delegadas(os) que comporão os fóruns regionais;
- *Plenárias Temáticas:* ao final da gestão, eram nove - Educação, Saúde, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Cultura, Mulher, Juventude, Negros/as. Nas plenárias temáticas, que são municipais (e não regionais), são eleitas as prioridades para cada uma das áreas específicas de políticas, como também delegados/as para os fóruns temáticos e sua coordenação.

No âmbito institucional, há uma secretaria específica para a gestão do OP. A Secretaria do OP é integrada por Secretário/a Executivo/a e Secretário/a Adjunta e por Coordenadores Regionais, estes últimos responsáveis pela organização e acompanhamento do processo do OP em cada microrregião da cidade. Constituem-se em figuras importantes no desenvolvimento o dos ciclos do OP e no acompanhamento dos Fóruns Temáticos.

Além da Secretaria do OP, constituem instâncias do OP os fóruns e delegados (09 fóruns temáticos e 18 fóruns regionais) e o Conselho do Orçamento Participativo – COP. Os Fóruns temáticos

¹² Prefeitura do Recife. *Orçamento Participativo: o Povo decide. A Prefeitura faz.* Recife: 2004. (mimeo)

dividem-se em Educação, Saúde, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, Cultura, Mulher, Juventude, Negros/as.

Segundo o Regimento Interno do OP, os Fóruns de Delegados

“são instâncias de participação da sociedade civil, em nível de cada microrregião da cidade e temáticas, tendo por finalidades coordenar e fiscalizar, em sua área de atuação a execução do plano de investimentos e das políticas públicas desenvolvidas no âmbito da gestão municipal.”
(artigo 1º.)

Os Fóruns de Delegados são compostos por uma coordenação¹³, eleita pelos/as delegados/as, pela comissão de acompanhamento de obras e programas, por uma comissão de ética e delegados/as. O Conselho de Gestão Democrática do Orçamento Participativo – COP tem por finalidade “propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias atinentes ao Orçamento do Município do Recife.” (artigo 21 do Regimento Interno) Tem assento no COP representantes dos fóruns temáticos, fóruns regionais, do Fórum PREZEIS, de secretarias municipais (SEOPG, SEPLAN e SEFIN), além de representantes dos Conselhos Setoriais existentes no município. Cabe aos/às integrantes do COP analisar e deliberar sobre a matriz orçamentária anual antes de seguir para a Câmara de Vereadores, além de acompanhar a sua votação.

¹³ Composta por um membro da Administração Municipal sem direito a voto, e dois delegados(as) das microrregiões ou temáticas. Nos Fóruns Regionais, o/a representante da gestão na representação é o/a coordenador/a do OP na microrregião e nos fóruns temáticos, representante de secretaria ou coordenação afim a temática.

Figura 1 – O ciclo do Orçamento Participativo



Fonte: www.recife.pe.gov.br. Acessado em junho de 2005.

O processo ilustrado na figura acima compõe o “ciclo visível” ou o ciclo institucionalizado, oficial, do OP. No entanto, Silva e Teixeira apontam a existência de “ciclos invisíveis” do OP, que ocorrem paralelamente ao “ciclo visível”. Trata-se de toda a movimentação social e mobilização que ocorre nas comunidades e movimentos como processos de organização para participação no “ciclo visível”, como a realização de visitas, mobilização por parte das lideranças comunitárias, convite à participação e votação de prioridades e delegados/as nas áreas, movimentação para eleição de Conselheiros/as etc. No ciclo invisível, desempenham papel importante as organizações da sociedade civil que atuam junto às comunidades acompanhando o processo do OP, através de reuniões e formações para participação no OP. (Pesquisa Olhar Crítico, 2004)

Conforme já dito, o ciclo do OP tem duração de um ano. Essa temporalidade, se dinamiza a participação social nos bairros e, mesmo, obedece à necessidade de votação da Lei Orçamentária Anual – LOA, impõe dificuldades no cotidiano da participação dos sujeitos, especialmente no que se refere aos espaços de representação, como os Fóruns e o COP. As representações no COP afirmam que o tempo para a formação sobre o orçamento, necessária à análise da matriz orçamentária, bem como para a discussão do proposto junto aos sujeitos que representam neste espaço.

Eu acho que deveria ter dois anos de duração a gestão de Delegados e de Conselho, todos com dois anos de duração. Porque esse processo de ser anual ele é muito desgastante porque quando você ta compreendendo, acabou a gestão. E eu num sei não, eu acho que isso é até estratégico. (Representante Coordenadoria da Mulher)

A proposta de orçamento da gestão ela foi apresentada no COP e aí eles deram, eu lembro que no ano que eu tava, quando foi apresentada a Secretaria (2001), ela apresentava as propostas, deram mais ou menos uma semana, se eu não me engano, uma ou duas semanas pra gente levar pras RPA's pra fazer uma discussão nas RPA's pra propor em cima daquilo que estava posto ali pela... Eu me lembro que única RPA que conseguiu fazer isso foi a seis que foi numa das Plenárias Regionais e articulou uma discussão. Foi à única RPA que levou e a gente aprovou. E foi uma coisa maravilhosa! Né? Porque era o funcionamento real do que é a proposta do Orçamento. Por que isso não se deu nas outras? Tempo! O tempo de mobilização era pouquíssimo! De compreensão do que tava se dizendo e de você retornar pra comunidade e fazer a discussão. Isso foi uma coisa muito negativa no primeiro ano que eu tava de OP. (Representante Fórum Temático das Mulheres)

À intensidade das discussões no ciclo do OP corresponde, muitas vezes, uma dinâmica que as/os participantes não conseguem acompanhar, o que dificulta o processo educativo e de formação política, inclusive se consideramos todo o processo organizativo nos “ciclos invisíveis” e o aprofundamento sobre as questões orçamentárias propriamente ditas, o que coloca o risco descrito por Santos (2002) ao analisar a experiência de Porto Alegre de se instaurar uma “*rotina de mobilização e uma mobilização da rotina*” no processo do OP ou um processo de fixidez nas regras que dificultam o aprofundamento do processo democrático e a igualdade nas condições de participação dos sujeitos.

Do ponto de vista orçamentário, o OP delibera sobre cerca de 1% do orçamento municipal, alocado na rubrica de Investimentos, o que em valores absolutos significou cerca de 200 milhões, em um período de 6 anos, conforme vemos na tabela abaixo¹⁴. Assim, por definição, está em discussão no OP um orçamento específico e minoritário se comparado ao volume total do orçamento municipal e, mesmo, a campos específicos das políticas sociais com recursos vinculados, como a saúde e a educação.

**TOTAL DE INVESTIMENTOS
2001 / 2006**

TEMA	VALOR (R\$)
PAVIMENTAÇÃO, DRENAGEM, CONTENÇÃO, SISTEMA VIÁRIO, REVITALIZAÇÃO E CANAL	109.115.467,19
SANEAMENTO	38.440.596,61
SAÚDE	12.615.378,11
HABITAÇÃO	34.875.553,26
EDUCAÇÃO	5.278.191,24
TOTAL GERAL	200.325.186,41

Fonte: www.recife.pe.gov.br/op/resultados.

Consulta realizada em junho/2006

¹⁴ Os recursos aprovados não correspondem ao que foi *executado* ou *liquidado* pela Gestão. Essa relação tem sido objeto de estudos em andamento sobre o OP na cidade.

Assim, por definição, os recursos em causa no Orçamento Participativo são bastante limitados, o que, por sua vez, tem implicações diretas no tipo de ações realizadas pelo OP e na seletividade das ações a serem implementadas, isto é, na escolha de prioridades de cada área.

4. Resultados das Entrevistas

Nesta seção, abordaremos quatro aspectos fundamentais, que corresponde às nossas questões de pesquisa, sobre a participação das mulheres no Orçamento Participativo, pensando o processo de realização do OP e os resultados desta experiência. Vale ressaltar que não se trata de uma análise exaustiva, mas de problematizações traçadas a partir da percepção dos sujeitos entrevistados/as, analisadas à luz de dados mais empíricos presentes nos documentos institucionais e em outros estudos e pesquisas. Estes aspectos são:

- a) Concepções sobre democracia, orçamento participativo e sujeitos que fazem o OP em Recife;
- b) Sentidos da Participação das Mulheres no OP;
- c) Impactos da participação na vida cotidiana das mulheres e na vida comunitária;
- d) Relação entre Orçamento Participativo e Políticas para as Mulheres desenvolvidas na Gestão.

4.1 Concepções de Democracia e Orçamento Participativo

A compreensão sobre a democracia e os mecanismos de participação e o modo como os sujeitos são percebidos ou se percebem nesse processo é um aspecto importante a ser analisado se pensamos que a constituição de processos democráticos implicam na existência de sujeitos informados e situados nos lugares de participação, como também em bases comuns de pensamento sobre o que são os processos participativos. A análise das concepções sobre Orçamento Participativo nos permite analisar as visões dos sujeitos sobre este processo e o modo como nele se situam. Neste estudo, procuramos em particular identificar e analisar a compreensão do OP e de suas regras por parte das mulheres, como um aspecto fundamental para a análise da sua participação, assim como as perspectivas da Gestão sobre o que é o OP e sobre os sujeitos que o constroem, na tentativa de analisar como as mulheres são percebidas enquanto tal.

O OP é em geral percebido, seja pela Gestão como pelas/os delegados, como um instrumento de participação e monitoramento das políticas públicas ou como um mecanismo de controle social; e como um espaço de formação política para a população, carregando, assim, um forte componente

pedagógico sobre a participação e a questão do orçamento público. Na percepção da Gestão, o OP é um mecanismo de participação *direta* e de consolidação da democracia.

O Orçamento Participativo é um instrumento de políticas públicas trabalha a participação da população de forma direta, ampla dos cidadãos para discutir as políticas públicas e fazer o controle social das políticas públicas e do orçamento público. Então é um espaço de exercício de cidadania. Desde o início nós colocávamos que cada cidadão teria que se transformar num técnico em orçamento, mas seria ter sim um cidadão que controla publicamente as políticas do Governo, ter uma participação na definição dessas políticas... (...) Nós vemos o Orçamento Participativo como um instrumento de construção e consolidação da democracia de massa no Brasil. (Secretário do OP)

A representante da Coordenadoria da Mulher define o OP nesse mesmo sentido, embora ressalte um aspecto fundamental que não está presente na fala da Secretaria do OP: o OP enquanto processo em construção sistemática através de aperfeiçoamentos e correções de rumo. Segundo ela

O Orçamento Participativo pra mim ele é um caminho de participação direta no acompanhamento da política e na fiscalização do orçamento público, da Prefeitura. Então o Orçamento Participativo pra mim ele é o caminho de democratização mesmo, de democratização das discussões e da política municipal. É claro que é um instrumento que ta se aperfeiçoando a cada dia, ele não ta pronto, mas ele é instrumento de democracia direta de participação popular. (Representante Coordenadoria da Mulher)

O caráter processual, de reconstruir-se ao acontecer ou de aperfeiçoamento da experiência e de sua construção permanente, ainda não se demonstra no período 2001-2004, pois não se verificaram mudanças na metodologia do OP além da criação de dois novos fóruns temáticos, como veremos a seguir. O processo de reflexão e crítica sobre a experiência do OP em Recife não está presente na fala dos/as representantes da Secretaria do OP e é mais clara, do ponto de vista da metodologia, para as representantes da Coordenadoria da Mulher e para os/as Delegados/as do OP. Críticas importantes sobre a experiência têm sido desenvolvidas pela sociedade civil, sobretudo por parte de organizações que acompanham de modo estreito o desenvolvimento do processo¹⁵.

Outro aspecto particular, a nosso ver, merece destaque na percepção do Secretário do OP, que define o OP como um mecanismo acionado pelo Governo para conferir legitimidade social a suas ações. Este aspecto nos remete a uma contradição importante: de um lado, revela a democratização das ações do Estado na medida em que se abre uma consulta à população sobre as ações públicas e nesse sentido é uma iniciativa legítima; por outro lado, se o OP ganha uma certa “instrumentalidade” para a Gestão, corremos o risco de transformá-lo em uma via de mão única e de comprometer todo o seu potencial e diálogo crítico e propositivo entre sociedade e Estado. Cria-se uma tensão entre o OP como *instrumento* de participação e o OP como um *instrumental político* para a Gestão Pública.

¹⁵ Estamos nos referindo aqui aos estudos desenvolvidos pela FASE e ETAPAS.

Além disso, hoje, ele funciona como coordenador de mobilização social para a execução de políticas públicas do Governo. Você vai fazer uma atividade de Governo e isso requer um envolvimento da população, essa mobilização, essa articulação é feita pelo Orçamento Participativo... Então ele tem uma interface permanente com diversos atores da Secretaria. (Secretário do Orçamento Participativo)

Para as mulheres de todos os Fóruns Temáticos, o componente pedagógico do OP ganha um destaque fundamental. O OP é percebido, sobretudo, como um espaço de formação política que se desenvolve através do acompanhamento das políticas públicas e o próprio conhecimento sobre as políticas públicas integra esse processo formativo.

O Orçamento Participativo pra mim é um espaço de monitoramento, de conhecimento, de compreensão, do uso e do direcionamento que é dado ao orçamento público e como as gestões, elas pensam e elas direcionam... o dinheiro público na sociedade. Agora falamos especificamente da Municipal como esse dinheiro vai ser usado, para que; de onde esse dinheiro está saindo; quais são os programas; de que forma esse investimento orçamentário vai atingir diretamente a população, e no caso, as mulheres. Então o Orçamento Participativo é uma possibilidade de nós da sociedade civil entendermos o que nos interessa diretamente, que é gestão pública. Eu observo é como se o orçamento público fosse o 'calcanhar de Aquiles' na apresentação, na prestação de conta quando o Estado realiza. Então, eu acho que o Orçamento Participativo é uma proposta democrática, sim. Eu acho que é faz parte, tem que fazer parte de um processo democrático e inclusivo, que é você fazer o cidadão e a cidadã compreender e saber pra onde vai o imposto que você paga e como as suas demandas estão sendo atendidas, como este imposto e como este dinheiro público faz parte do seu direito, do seu dever como cidadão. (Representante Fórum Temático das Mulheres)

Para as delegadas envolvidas no COP, ganha destaque a apropriação sobre a questão orçamentária, mas entre as delegadas dos Fóruns Temáticos e participantes das plenárias regionais a discussão específica sobre o orçamento público ainda não se faz da mesma maneira. A discussão sobre o orçamento público propriamente dito parece transcorrer apenas no espaço do COP, onde de fato se discute a matriz orçamentária. Nos demais espaços, são colocadas as diretrizes para os gastos de investimento do poder municipal, através da escolha das prioridades. As decisões são tomadas sem que se estejam claros, para delegados e delegadas, o volume de recursos sobre os quais se está decidindo, que muitas vezes aparece, para a população, como a decisão sobre todo o orçamento da cidade.

Quando eu fui participar do O.P pra mim era decidir sobre verbas que vinha da prefeitura pra determinadas ações, esse era meu entendimento do O.P já que a gente escolhe as metas e acompanha, na realidade a gente nem interferiu pelo menos nesse ano em que eu participei, a gente nem interferiu em que ponto daquelas metas a gente ia trabalhar, então pra mim foi meio decepcionante porque eu imaginei que eu ia aprender realmente a lidar com orçamento, a saber de onde o dinheiro vinha, pra onde o dinheiro. (...) A gente tem a democracia sim, porque eu digo quero que melhore isso, mas eu ainda não discuto orçamento, a gente discute planejamento, talvez o termo do orçamento participativo ainda esteja errada, tem que passar a ser planejamento participativo, a gente planeja junto, agora o quanto eu vou gastar aí (...) é a prefeitura é que vai dizer. (Representante Fórum de Desenvolvimento Econômico)

Percebem-se diferenças de concepções no interior da própria Gestão em relação aos *sujeitos que constroem o OP em Recife*. Para o Secretário do OP, a concepção de um sujeito universal, cidadão ou cidadã da cidade, organizado ou não organizado, definem os sujeitos que constroem o OP. Embora se refira às cidadãs da cidade, não aparece de modo mais definido na fala da Secretária uma visão dos distintos sujeitos que participam do processo seja em relação ao sexo, como do ponto de vista racial, etário e de classe.

o sujeito que a gente procurou trabalhar foi o cidadão da cidade do Recife, a cidadã, o cidadão que não tinha organização política, então nós procuramos motivá-los a buscar essa participação. Evidentemente que nesse processo você tem o sujeito organizado socialmente, e viu nesse instrumento também uma forma de reforçar o processo de organização, mas nós trabalhamos com toda a forma de organização, então você tem hoje desde o clube de futebol, clube cultural, há setores organizados da igreja, há o Movimento Popular organizado, e temos o conjunto também de cidadãos que não se organizam socialmente. (...) Então o objetivo foi buscar o sujeito cidadão pra que ele se afirmasse na participação sem necessariamente ser refém da tradição cultural da política brasileira. (Secretário do OP)

4.2 Participação e Poder das Mulheres no OP

Para compreender os sentidos e dificuldades de participação das mulheres no OP é necessário reconhecer quem são as mulheres que participaram do OP em Recife, na Gestão 2001-2004. Vale lembrar, porém, que este é um estudo de natureza qualitativa e, por isso, não traçou um perfil geral das mulheres das mulheres participantes do OP por amostra, o que também não foi possível através de dados secundários da fonte institucional (Secretaria do OP), pois na gestão em estudo não foi traçado um perfil da participação no OP pela Gestão¹⁶, existem apenas dados gerais da participação por sexo, RPA's e vinculação a entidades.

No quadro abaixo, pode-se observar alguns indicativos sobre o perfil das mulheres participantes a partir das entrevistas (percepção dos sujeitos) e de dados de pesquisa realizadas em duas RPA's da cidade sobre o perfil dos/as participantes do OP. Vale destacar que essas pesquisas nos servem apenas como referência, uma vez que se restringiram a duas regiões da cidade, mas nos trazem importantes elementos para a reflexão.

¹⁶ Conforme informação da SEOPGC, este problema foi reconhecido pela Secretaria e, em 2005, um questionário que traça o perfil dos/as participantes está sendo aplicado em todos os Fóruns Temáticos e Regionais. Os resultados ainda não haviam sido consolidados.

Item	Participantes RPA 4 (Fase-PE)	Participantes RPA 6 (ETAPAS)	Entrevistas
Renda	- Mulheres de baixa renda;	- 37% tem renda inferior a 1 salário mínimo e 27% entre 1 e 2 salários;	- são em sua grande maioria mulheres pobres;
Idade	- Em sua maioria tem idade acima dos 37 anos;	- Possuem baixa escolaridade;	- mulheres com idade acima dos 30 anos;
Chefia de Família	- São chefes de família;	- Mais da metade está inserida no setor informal ou em postos precários de trabalho (sem carteira assinada).	- Estão inseridas no setor informal de trabalho.
Trabalho	- Realizam trabalho doméstico.		- Realizam trabalho doméstico. - São em sua maioria da cor/raça negra.

O trecho abaixo retrata uma síntese do que encontramos nas entrevistas como o perfil das mulheres que participam dos ciclos do Orçamento Participativo.

Em geral são as mulheres que moram no bairros populares mesmo, nas comunidades e em sua maioria, eu acho que são negras e de uma forma geral, não são as mulheres mais jovens que participam do OP. Agora as que fazem parte do Fórum Temático da Mulher eu acho que são mulheres a partir dos trinta anos de idade, a grande maioria são negras, moram nas comunidades das diversas RPA's, no caso da Temática da Mulher. Vem de todas as RPA's. A maioria é das áreas pobres, tanto em morros como alagados. As mulheres que participam são as mulheres- mais pobres. Eu acho que são mulheres que não estão no mercado formal, poucas estão. Agora mesmo nesse Fórum Temático, eu só tenho umas três ou quatro, de vinte e cinco, que tem trabalho assim e tal, o resto são mulheres que fazem artesanato, são mulheres que trabalham como diarista. (Representante Coordenadoria da Mulher)

Uma importante questão a ser ressaltada é o modo como as mulheres que participam do OP relacionam, elas mesmas, trabalho e participação como condicionantes ou impedimentos à sua participação. Esta relação é apontada de modo recorrente nas falas das entrevistas, como teremos a oportunidade de analisar a seguir.

Ainda sobre o perfil, é fundamental notar que grande parte delas já haviam tido algum tipo de inserção política antes ou durante sua participação no OP, em associações comunitárias, clubes de mães, grupos de mulheres.

- A participação das mulheres no OP

Sabe-se que as mulheres são maioria nas plenárias regionais e temáticas (de 2001 a 2004, a média foi de 57% de mulheres e 43% de homens participando), porém esta proporção não se mantém, nem mesmo atinge a igualdade, quando se trata das instâncias de representação do OP, ou seja, como delegadas/os. A afirmação da participação das mulheres na metodologia do OP, na perspectiva da

igualdade de gênero e da sua construção como sujeito, não está colocada do mesmo modo para representantes da gestão e da sociedade civil e mesmo entre representantes da Gestão há entendimentos diversos quanto a esta questão.

- Sentidos da participação para as mulheres

Uma das questões que exploramos foi qual o sentido da participação para as mulheres. Na grande maioria das falas, participar de um espaço público e de debate como o Orçamento Participativo aparece como o sentido fundamental para as mulheres. A participação, em si mesma, como o sentido e como a conquista, o que nos remete a idéia de Ávila quem tratando do feminismo, afirma que sua primeira conquista do feminismo é o próprio movimento, isto é, a própria organização das mulheres.

“...uma das coisas que me chamou muita atenção foi essa possibilidade de participar de um espaço participativo e democrático que é o ‘carro-chefe do discurso municipal, e como eu, enquanto mulher, enquanto negro, enquanto popular, uma pessoa que vive em dificuldade, no urbano, de deslocamento, de moradia, de ausência de infra-estrutura, como é que eu poderia ta participando e propondo naquele espaço. Então pra mim foi muito significativo subjetivamente falando, e também muito importante porque é um espaço que se não acontece, eu não sei, a gente tem que repensar o espaço, mas é um espaço onde você pode de fato exercer sua cidadania.” (Representante Fórum Temático das Mulheres)

O que não significa afirmar que ocorre a participação pela participação, mas que para as mulheres, participar do OP, significa uma ruptura com o confinamento no espaço doméstico, muitas vezes, e o fortalecimento pessoal (“auto-estima”, na fala das entrevistadas”) aparece como um dos resultados primeiros e importantes da participação das mulheres no OP. Significa pensar a participação como parte do processo de construção do sujeito e de ruptura com o isolamento e a solidão no cotidiano, como um primeiro esforço de transformação do cotidiano. Importante notar a recorrência, no discurso das mulheres entrevistadas, sobretudo daquelas com menor escolaridade, sobre a solidão que enfrentam no cotidiano.

Eu acho que é isso que faz com que elas participem, elas sempre tão preocupadas com melhorar a cidade, como elas tem uma vida nos bairros mais pobres elas tem uma vida que no cotidiano exige delas muitas coisas, então a participação delas, a impressão que eu tenho é que elas sentem mais o problema da comunidade... Entende?... como elas, tão muitas vezes sozinhas no cotidiano, aí tem que se dividir entre o que elas fazem dentro de casa, entre o que elas fazem pra ter uma renda, entre as crianças que tão na escola, parece que elas tem uma integração maior, elas vivem mais os problemas da comunidade e aí elas se sentem mais motivadas. Os homens, como parte deles tão no trabalho mais fora da comunidade mesmo, e eles tem pouca responsabilidade na comunidade, então eles percebem menos as dificuldades. (Representante Coordenadoria da Mulher)

Porque fica uma coisa gostosa, (risos) é o que não tem que fazer dentro de casa um pouco sabe, só ta dentro de casa, dentro de casa, aí fica aquela coisa gostosa sabe. É

porque eu moro aqui vinte e quatro anos, eu moro vinte e quatro anos e, eu não me interessava antes por nada do que faziam aqui em cima, porque eu tinha três filhos, me dedicava aqui, me dedicava mais meus filhos, eu tinha que cuidar dos meus filhos, então hoje eu vejo que quem lutou antes, a gente hoje tá vendo resultado de luz de água, que agente tinha dificuldade era com água, porque eu carregava água lá depois daquela caixa d'água, e energia que quando dava noite era transformador nem pegava as televisão nem geladeira, a gente tinha, essa dificuldade, da rua toda cheia de lama. (Representante Fórum Temático das Mulheres)

Um questionamento, construído a partir da fala das entrevistados, é sobre como o OP potencializa a participação das mulheres, especialmente daquelas que atuam nos limites de suas comunidades. O OP potencializa a participação destas mulheres em outros espaços ou encerra esta participação. Isto é, a partir do OP, as mulheres ampliam sua atuação política em outros espaços, ou passam a ter no OP seu único espaço de participação? Essa nos parece ser uma questão central para analisar os impactos do OP na vida política das mulheres que dele participam e no seu potencial de construção de sujeitos e no fortalecimento das mulheres. Este ponto se refere diretamente a um dos eixos que caracterizam o OP, qual seja, “ser uma força inicial de transformação social”.

Embora se refiram ao OP como um espaço de formação política, não é neste espaço, tão somente, que ocorre a construção das mulheres enquanto sujeito político. Muitas delas, como já apontamos anteriormente, já participam de movimentos e organizações nas próprias comunidades, sobretudo quando tratamento das delegadas. O que não quer dizer, contudo, que a qualidade da participação no OP seja um dado da realidade e não algo a ser construído no processo. Pelo contrário, essa parece ser uma tensão cotidiana no processo do Orçamento Participativo.

...quando você leva muitos Delegados e Delegadas, você tem muita força política, mas na verdade você não bota duzentos Delegados numa comunidade, aí você tem direito a vinte Delegado e aqueles vinte não vão porque na verdade eles não sabem nem porque estão ali (...) O OP é um espaço político desde quando você tenha esse norte de organização política, se você não tiver ele vai passar despercebido... Porque muitas vezes o Movimento é conquistado pelo Orçamento, principalmente o Movimento de Mulheres e aí você chega lá, você é mais um, mas às vezes não, você tem o poder da articulação, você tem o poder de mobilização. (Entrevistada Fórum Temático Negros e Negras)

Um importante elemento da realidade, no processo de participação das mulheres no OP, é a contradição entre a construção de uma nova cultura política e a reprodução e persistência de elementos arcaicos da democracia representativa brasileira, como o clientelismo e a troca de influência. Essas práticas convivem no OP e se confrontam com o potencial do Orçamento Participativo em construir o processo de democratização do Estado e de transformação da cultura política local.

Uma motivação e expectativa importante das delegadas para participar do OP era uma maior apropriação do orçamento público, do processo de alocação e destinação dos recursos dentro da Gestão Municipal. Esta apropriação, no entanto, é uma das lacunas do Orçamento Participativo em Recife, o que corrobora com o que afirmamos anteriormente, de que o processo de discussão dos recursos parece se concentrar no Conselho do Orçamento Participativo.

Eu participei justamente pra tentar entender o que é que era feito com o dinheiro, eu sabia que a gente não ia conseguir trabalhar com o orçamento completo da prefeitura, com o grosso da prefeitura, mas minha perspectiva é que a gente aprendesse a mexer com o orçamento, a saber o que é que tinha, como é que tinha, quanto ia pra cada canto, dentro da perspectiva da prefeitura, como a gente poderia mexer... (Entrevistada Fórum Temático Educação)

- Dificuldades e obstáculos à participação das mulheres

Apesar de serem maioria dos/as participantes nas plenárias regionais, são muitas as dificuldades para que as mulheres participem do OP, o que explica em parte, mas não somente, o fato delas estarem presentes nas plenárias regionais e menos nos espaços de representação do OP, que exigem uma participação mais sistemática. A pobreza, a desigualdade de poder em relação aos homens e a carga de trabalho doméstico e cuidado das crianças aparecem como os principais obstáculos à participação das mulheres no OP.

A pobreza em que vivem e que enfrentam no seu cotidiano, tem um impacto direto sobre as possibilidades de mobilidade das mulheres no território da cidade. Com efeito, a falta de recursos para o transporte aparece como uma dificuldade e muitas vezes como uma interdição estrutural à participação das mulheres, que são a maioria das pessoas em situação de pobreza na cidade do Recife. Embora seja também uma dificuldade para os homens, é provável que atinja mais as mulheres, as, segundo vimos anteriormente, são chefes dos domicílios mais pobres, estão em maior número desempregadas, possuem os piores rendimentos quando no mercado de trabalho e ocupam os postos de trabalho mais precários e vulneráveis (DIEESE, 2004). Essa realidade se expressa nas dificuldades de participação no OP.

Outra coisa, que aí eu acho que atingem os homens também, mas eu acho que atingem mais elas, que muitas vezes elas tem vontade de participar e tudo, mas por elas viverem numa situação de pobreza maior do que os homens, elas não tem grana pra chegar até o lugar aonde vai ser a Plenária...(Representante Coordenadoria da Mulher)

A dificuldade de recursos para se deslocar aos locais de realização de Plenárias como impedimento para a participação é, a nosso ver um problema a ser enfrentada na metodologia do OP e

coloca em debate a questão da transporte ou de vale-transporte para os/as participantes e, sobretudo, os/as delegados/as participarem das reuniões. Esta é uma difícil questão, se consideramos as heranças assistencialistas e clientelistas de nossa cultura política, mas ao mesmo tempo, a garantia do transporte nos parece ser uma condição concreta para viabilizar a participação de cidadãs e cidadãos.

As condições de vida e as dificuldades financeiras impedem muitas mulheres de participarem dos espaços de representação no OP, elegendo outras como delegadas. É muito provável que estejam excluídas desses espaços as mulheres sem renda familiar e nas piores condições sócio-econômicas da cidade.

Quem vai se destacar é quem tem o maior baixo grau de escolaridade, é a pessoa que tem uma relação política com alguém, que tem uma maior informação, que vai ter uma maior condição sócio-econômica, aí aquela que tem uma [situação] melhorzinha dentro da pior é a aquela que vai se destacar, é aquela que vai assumir, vai tomar a frente das coisas, eu percebo que são essas mulheres. (Representante Coordenadoria da Mulher)

As desigualdades de gênero no espaço privado aparecem como outro obstáculo à participação das mulheres, e se expressam em pelo menos dois obstáculos. Muitas dessas mulheres enfrentam desigualdades de poder no espaço doméstico em relação, principalmente, a seus companheiros, que colocam impedimentos, dificuldades e/ou desacordos à participação das mulheres, que não poucas das vezes deixam de participar para não ocasionar conflitos.

Elas ainda temem porque, por exemplo, quando elas participam e os companheiros não participam elas sentem que a participação delas incomoda, várias falas você ouve isso, não é? Você ouve o relato delas dizerem: "Oh, ele disse que ou eu continuava participando ou continuava casada". Né? E aí você vê qual o tipo de relação que elas tem, uma relação de extrema dependência, do homem e tal, dependência que eu digo muito mais afetiva, emocional. Um dos empecilhos é esse, é quando os homens não entendem a participação dela. (Representante Fórum Temático de Desenvolvimento Econômico)

A segunda expressão da desigualdade de gênero é a carga de trabalho doméstico das mulheres, que na maioria das vezes realizam sozinhas todas as atividades domésticas, em uma jornada extenuante de trabalho. Na injusta divisão sexual do trabalho, outra parte importante do conjunto de atividades desenvolvidas pelas mulheres é o cuidado com os/as filhos/as ou crianças da casa, exclusivamente sob sua responsabilidade. Muitas são as mulheres que deixam de participar, em muitos casos, por não terem com quem deixar seus filhos ou filhas.

Outra coisa eu acho que muitas vezes a questão delas terem criança e não tem com quem deixar para poder ir para as reuniões... (Representante Fórum Temático das Mulheres)

Nesse sentido, um aperfeiçoamento fundamental do ponto de vista da garantia da participação das mulheres foi a *brinquedoteca participativa*, experiência pioneira construída pela Coordenadoria da Mulher, que se constitui numa estrutura de materiais lúdicos e em uma equipe especializada de profissionais que se dedicam a desenvolver atividades com as crianças enquanto suas mães participam das plenárias e reuniões do OP, como dos demais processos políticos e educativos da Coordenadoria da Mulher, mais tarde expandidos para os de toda a Prefeitura. A *brinquedoteca* foi uma inovação fundamental da Coordenadoria que, reconhecendo o peso da divisão sexual do trabalho, que destina exclusivamente às mulheres o cuidado com as crianças e o trabalho doméstico e se, criou um mecanismo que permite que essa realidade não se reverta em um impedimento à sua participação. A *brinquedoteca* é um reconhecimento das condições desiguais de participação dos sujeitos nos processos do OP e demais processos participativos da Gestão Municipal. Embora não seja um instrumento de ruptura com a tradicional divisão sexual do trabalho – uma vez que as mulheres seguem levando consigo o trabalho doméstico para a vida pública – a brinquedoteca libera tempo das mulheres para a participação política, o que lhe torna um mecanismo fundamental, embora revele, por outro lado, a ausência de creches ou sua reduzida cobertura e limitado horário de funcionamento nas áreas em que vivem as mulheres.

A falta de tempo é outro obstáculo à participação das mulheres no ciclo do OP e nos espaços de representação e está relacionada principalmente com a jornada diária com o trabalho doméstico e cuidado com a família. A desigualdade de gênero materializada na divisão sexual do trabalho retira o tempo da vida das mulheres e, neste tempo ausente, o tempo para a participação política, para sua construção enquanto sujeito.

Veja bem! O Orçamento Participativo quando ele começa esse processo nas próprias RPA's ele sem dúvida ele atrai muita gente... Não é? só que tem um processo aí que não pode ser desconsiderado: quem vai para ele. Porque as lideranças elas vão e as pessoas que estão com ela... Porque lembre que para você ser eleita você tem que ter dez votos, então acontecia isso sim, as pessoas, como é que se diz, convocavam os seus dez pra se eleger...Entendeu? Seriam muitos homens e muitas mulheres também fazendo isso. Então, dentro dessas condições e sem falar outra coisa: nesse processo de mobilização quem tem mais tempo pra estar? Os homens! Então você já da o corte aí... (Representante das Mulheres no COP)

Acho que o problema central é a dupla, tripla jornada, essa história da gente ter que trabalhar pra sobreviver em dois, três lugares e aí ainda ter que ser dona de casa, eu tava fazendo uma avaliação semana passada, e aí eu não parei pra estudar o feminismo, mas a gente foi à luta pela necessidade, os homens estavam na guerra. E aí a gente foi conquistando espaço e não foi tendo retorno, e aí no dia de hoje você tem essa tripla jornada, você tem que ser mãe, pai e mãe junto a você não tem a colaboração do teu companheiro ou daquele que está a seu lado que necessariamente não precisa ser teu companheiro e as pessoas acham que essa independência a torna, digamos assim, a mulher maravilha... (Entrevistada Fórum Temático Educação)

Embora as entrevistadas descrevam seu cotidiano como uma jornada contínua de atividades, o modo como o tempo das mulheres está organizado no cotidiano parece ser uma questão visível e considerada apenas na Plenária Temática da Mulher, bem como no Fórum Temático da Mulher, cuja organização e mobilização é encampada pela Coordenadoria da Mulher, mas está ausente nos demais Fóruns e Plenárias e no processo geral do OP, principalmente na sua metodologia, como vemos nos depoimento a seguir. A divisão sexual do trabalho, que confere às mulheres a responsabilidade com a reprodução social e, nesta, com o trabalho doméstico, retira-lhes o tempo da vida de modo diferente do que ocorre com os homens. Assim, ainda que estejam no mercado formal ou informal de trabalho, ou mesmo na atuação política, as mulheres acumulam este trabalho e enfrentam, na vida cotidiana, a superação desta desigualdade, muitas vezes com a solidariedade de outras mulheres. As mulheres liberam o tempo dos homens para a participação política, mas o contrário não ocorre. A participação das mulheres no OP, assim, é um enfrentamento cotidiano com a divisão sexual do trabalho e um esforço diário para a liberação do seu próprio tempo para atuar na esfera pública.

Pelo fato de estarem na esfera pública, os sujeitos não se destituem de suas necessidades privadas. Como são as mulheres, no geral, que suprem estas necessidades no cotidiano, porque são as responsáveis pelas tarefas dos cuidados e de manutenção da vida no cotidiano, as necessidades infra-estruturais, a ausência de saneamento que se reverte em adoecimentos na família, a administração da escassez e da pobreza – como vivência das relações sociais desiguais, de gênero e de classe - a transformação destas necessidades privadas tornam-se um sentido fundamental para a sua participação.

Porque essa voz ela tem que ser nossa, porque a gente tá no outro lugar que é o lugar de precariedade, o lugar de ausência, então essa fala de quem tá lá, tem que tá cá no lugar de poder de decisão. E não dá! Tem que ser nós! Os homens estiveram lá o tempo todo, então eu acho que as mulheres estariam no Orçamento Participativo é você ter a fala, principalmente as mulheres de comunidade... é você ter a fala de quem sabe o dia a dia e o cotidiano do que é viver numa favela, do que é sofrer violência dentro e fora de casa do que é ser o tempo todo excluído, do que é ir pra Escola e não tem onde sentar, do que é pisar na lama, deixa os filhos pisando o tempo todo na lama, de que você vai que muitas das doenças que se tem nas comunidades poderiam ser tratadas, que você trata e no outro dia o menino vai pisar no mesmo lugar. É de uma riqueza as mulheres das comunidades, porque elas vivem aquela coisa daquele aquele ciclo constante de dificuldade, de necessidades mas elas também propõem, elas têm proposição pra isso, elas não estão ali elas muitas vezes elas não falam, a impressão que dá é essa. Entendeu? Porque também nós não fomos preparadas pra isso, pra fala pública, mas quando a essas mulheres é dado o espaço e quando essas mulheres são incentivadas a serem sujeito, elas são; quando elas se reconhecem como sujeito, elas falam, elas denunciam... Então, pra mim, uma mulher está no espaço do Orçamento Participativo, e qualquer outro espaço de poder e de participação política é extremamente importante. (Representante Fórum Temático das Mulheres)

Outras questões de natureza simbólica, como a idéia de que homens são mais aptos e mais capazes para atuar na política ou na esfera pública, refletem a desigualdade de poder entre homens e mulheres e contribuem para afastar as mulheres dos espaços de poder no Orçamento Participativo. Conforme uma entrevistada da Coordenadoria da Mulher

quando é na hora de definir quem são os Delegados, elas acham que os homens, como eles tem mais prática no assunto elas mesmas não votam nelas, elas mesmas escolhem e também porque muitos homens eles já tem uma história antiga de liderança na comunidade e aí elas preferem votar neles porque acha que eles já sabem fazer, porque, claro, a gente, as mulheres, foram sempre afastadas desse domínio de ter o poder. (Representante Movimento Negro)

Está presente no Orçamento Participativo a visão de que os homens são mais capacitados ou mais aptos para ocuparem os espaços de representação. A redução da participação das mulheres como delegadas – quando são a maioria enquanto participantes das plenárias regionais - nos permite constatar que as mulheres presentes concedem aos homens sua representação, de modo que a cisão no espaço público, quando refletimos sobre os espaços de poder, aí se manifestam. Quando superam as dificuldades financeiras e participam das plenárias regionais (que por sua vez são de mais fácil acesso, uma vez que se realizam nas próprias microrregiões) as mulheres encontram nas desigualdades de gênero uma barreira à sua participação.

“ Agora aí é ruim... é homens mesmo que num.abre pra mulher não.A gente tinha essa dificuldade tem essa coisa reconheciam a questão de gênero no ‘azinho’ e no ‘ozinho’ só reconhecia a questão no ‘a’ e no ‘o’ na participação os homens eram a maioria, inclusive na construção mesmo da Coordenação do Fórum, o homem era maioria no Conselho. Que eu me candidatei!! Votaram num homem! Que a maioria era homem Mas foi realmente a questão do ‘macho’ Isso aí a gente viu nitidamente que o homem era maioria e que votou nele mesmo, a maioria dos votos eram pra homens, num era pra gente que era mulher não. E olhe que tinham mulheres muito boas! Porque eles na construção quando era pra comissão de escrever, chamava logo a gente! Entendeu?Agora na hora da votação pra votar pa representar eles se candidatavam e aí faziam um conchavo entre eles e tantos outros.Eles se articulavam antes e já traziam o votinho fechado.Numa das Coordenações escolheram uma mulher porque era conhecida de Fulano, Cicran. Não porque era mulher, mas é porque era conhecida de Fulano!-Então realmente uma questão de Gênero ela foi trabalhada só no discurso”. (Entrevistada Fórum Temático de Negros e Negras)

Durante sua participação no OP, estas dificuldades seguem sendo enfrentadas pelas mulheres no cotidiano de sua participação. Embora se considere algumas respostas institucionais a essas dificuldades, o debate interno sobre a desigualdade nas condições de participação parece não ter alcançado ainda um lugar central no Orçamento Participativo, assim como na discussão sobre orçamento e gênero, como abordaremos adiante. Vale ressaltar, desde já, que no cotidiano as mulheres que participam do OP enfrentam a tensão entre a alienação e a desalienação; entre

necessidades cotidianas, trabalho e participação política. Esta tensão se apresenta de modo claro quando analisamos o orçamento participativo.

Segundo Antunes, “a vida cotidiana não se mostra como espaço por excelência da vida alienada, mas, ao contrário, como um campo de disputa entre a alienação e a desalienação”. Se na vida cotidiana está a tensão entre a alienação e a desalienação, há também uma tensão de natureza prática entre as atividades produtivas, reprodutivas e a participação política. Porque há um movimento que se faz entre o espaço do sujeito político e o espaço da convivência social que exige a liberdade de romper com a imediatividade. Porque, segundo Heller (1970), “existe a alienação quando ocorre um abismo entre o desenvolvimento humano-genérico e as possibilidades de desenvolvimento dos indivíduos humanos, entre a produção humano-genérica e a participação consciente do indivíduo dessa produção”.

Assim como o cotidiano não é puramente repetição e como as mulheres, ao participarem do OP, materializam um esforço para fugir da rotineirização no cotidiano, a participação no Orçamento Participativo não pode se transformar em mais uma tarefa cotidiana e não se tornar ser vivido de modo repetitivo pelos sujeitos (como rotina de mobilização ou rotina de participação), o que, porém, constitui-se em um risco.

Para eleger as prioridades nas áreas, as comunidades e lideranças tecem redes de solidariedade e barganha entre si para alcançar o número de votos necessários à eleição das prioridades das áreas, em um processo ao mesmo tempo de solidariedade e disputa entre as áreas mais pobres da cidade.

Aí vem uma pessoa aí diz eu votei na minha rua, Ah! mas a minha rua você tem que entender que sua rua não levou voto suficiente, a gente tá se mobilizando pra os grupos daqui, por exemplo como eu tava explicando a você mesmo né, o seu grupo pode ter a necessidade de pavimentação, o meu mesmo não tem, aí meu grupo vota na necessidade tua, e o teu nas minhas necessidades pra aumentar os meus votos e garantir um dos primeiro lugar, por que tem que tá até o terceiro lugar da quantidade dos votos, tem que tá dentro das três prioridades, aí vai ser levado em conta valor da obra, certo, vai ser levado em conta o valor, a necessidade e a quantidade de votos. (Entrevistada Fórum Temático Desenvolvimento Urbano)

É escolher, participar, o pessoal vêm, vamos supor: você vem arruma o seu pessoal que veio na primeira reunião e cadastrou tua comunidade, tú cadastrou tua família depois chama de um por um, pra não faltar um, pra votar na tua rua ou na tua barreira, aí se a sua família não vi, que se cadastrou 20 pessoas da sua família, aí quer dizer vem tú e teu marido, tú já perdesse tua obra e eu que lutei pra você ganha sua obra, você perdeu, aí, isso entristece, eu lutei tanto para você ganha sua encosta e a sua rua e você não participou com a sua família na próxima, aí você sai perdendo, é isso, eu tô entendendo isso agora, tô começando a entender isso agora, que esse trabalho que a gente luta

tanto corre tanto no O.P. na primeira pra gente perder na segunda. (Entrevistada Fórum Temático da Saúde)

As classes médias e, tampouco, a classe burguesa, dos processos do OP. O que há, assim, é uma disputa entre pessoas em situação de pobreza sobre reivindicações locais, em detrimento do processo de debate e definições sobre a cidade como um todo e políticas públicas mais amplas. Embora crie uma movimentação social e um processo político significativo no contexto local, o Orçamento Participativo opera nestes limites. Nesse sentido, não se configura como um espaço político de luta por redistribuição da riqueza, uma vez que esta não é confrontada no OP.

Eu acho que são. A classe média participa muito pouco, muito pouco mesmo. Eu tive numa Plenária Regional... é... que foi ali no... na Praça de Casa Forte e aí você via que tinha muita gente... é... na Plenária daquelas comunidades... é... da Lemos torres que fica ali em frente, você via que tinha o pessoal da Vila Vintém, mas você não via as pessoas de Casa Forte. Eu via enquanto tava se montando a Plenária as pessoas passavam, paravam o carro e perguntava - "O que é isso?" Porque como o OP monta uma estrutura, ilumina e bota as cadeiras, os toldos e tal, e a projeção, o telão e tal, aí eles perguntaram: "O que é isso?" Aí a gente disse: "Não! É uma reunião da Prefeitura, é do Orçamento Participativo". Aí eles diziam assim: "Ah! É só pra... pra os pobres, né?" Aí a gente dizia: "Não, é pra todo mundo." (representante Coordenadoria da Mulher)

Vale ressaltar que o fato da escolha das prioridades ocorrer através da maioria de votos e algumas vezes sem um espaço de debate mais intenso, as prioridades decorrem mais de um processo "agregativo" – número de votantes agregados em torno de uma prioridade ou a "lógica da maioria" – do que "deliberativo" – que implica em debate, argumentação pública com base em informações, critérios, o que confere o caráter efetivamente democrático e educativo ao processo.(cf. Navarro, 2003)¹⁷ Estas também são questões importantes a serem consideradas na metodologia dos processos OP, inclusive, do ponto de vista das relações desiguais de poder entre cidadãos e cidadãs participantes, como é o caso de homens e mulheres.

Eu recebi um convite, um telegrama né, aí tive a curiosidade, que nem eu sempre sou curiosa, (risos) aí eu tive a curiosidade porque tava dizendo no convite que arrumasse dez mulher. Na época da política, arrumei logo um político, aí ele na política, na época da política o político dá tudo, foi aí que eu pedi uma Kombi, aí dava pra dá as dez mulher (...) aí foi quando eu levei as mulher, quando cheguei lá fiquei. Aí admirando achei bonito, as mulheres também gostaram, gostaram, aí como tinha que eleger só uma, aí me elegeram, aí tive maior satisfação do mundo, das 50 eu fui eleita, eu levei 10 comigo.

¹⁷ Segundo Navarro (2003), "decisões coletivas podem ser agregativas ou deliberativas, dependendo de como os cidadãos são tratados, enquanto livres e iguais. Agregativamente, uma decisão coletiva será democrática se os procedimentos adotados oferecerem igual consideração aos interesses de cada indivíduo: reconhece as pessoas como iguais ao ponderar seus interesses com igual peso, quando construindo uma decisão vinculante e compulsória (a regra da maioria). Deliberativamente, contudo, as decisões serão coletivas somente se resultarem de uma argumentação pública e livre entre iguais (...) A mera existência de maioria numérica, portanto, não é suficiente para ser entendida como democrática. (Navarro, 2003: 103)

Neste processo, como percebemos no depoimento acima, persistem práticas típicas da cultura política clientelista, como a influência de políticos no processo de mobilização das comunidades.

- OP como processo educativo e processos educativos para atuação no OP

“Pode-se dizer que todo ciclo de participação no OP se constitui em processo educativo para os atores sociais que nele se envolvem. Mas é importante lembrar que o planejamento, a intensidade, a diversidade das ações formativas que acompanham tal processo são indispensáveis para assegurar maior qualidade de participação - tanto dos representantes da sociedade civil como do governo - e possibilitar maior conteúdo democrático na prática do OP.” (Teixeira e De Grazia, 2003)

Embora o Orçamento Participativo seja para as participantes um espaço de formação política, há uma lacuna nas atividades de formação voltadas para aspectos fundamentais da participação, como a questão da democracia, metodologia do processo e a questão do orçamento público propriamente dita. No caso desta última, embora haja formação específica para delegados/as ela se restringe aos/às integrantes do COP e, na avaliação das delegadas que passaram pelo Conselho, os processos são rápidos e não permite um maior aprofundamento.

No Fórum Temático. A gente realizou discussões temáticas. Então houve iniciativas, mas talvez - eu testou falando da preparação enquanto uma liderança que tá lá - a gente tivesse que ter investido mais na discussão sobre democracia, sobre a questão da participação, sobre a dificuldade de protagonismo das mulheres, a própria questão da cidadania. Mas eu acho que isso é uma coisa a se mais ter investimento. (Representante Fórum Temático da Mulher)

Houve discussões sistemáticas no Fórum Temático da Mulher, sobre diversos temas como saúde, gênero e economia e gênero e OP, temas importantes do ponto de vista da discussão sobre a situação das mulheres na cidade, os desafios para as políticas públicas e a questão orçamentária. Porém, a discussão e formação política, voltada a questão das relações de poder e do processo democrático no OP, enfim, para a reflexão sobre o próprio Orçamento Participativo enquanto mecanismo democrático não foram aprofundadas, sobretudo do ponto de vista da participação das mulheres. Reflexões e críticas sobre a metodologia do OP não estão presentes ainda no debate travado nos Fóruns Temáticos, inclusive no Fórum Temático da MULher. As delegadas, entretanto, se ressentem da ausência destas discussões nos processos formativos do OP.

Uma grande dificuldade na participação das mulheres no OP, da qual resulta um comprometimento da qualidade dessa participação, consiste na ausência de informações sobre a metodologia do OP (por exemplo, sobre como são eleitos/as delegados/as) e sobre as políticas desenvolvidas pela Gestão (por exemplo, a relação entre OP e Coordenadoria da Mulher). Pesquisa da ETAPAS realizada com participantes das plenárias da RPA 6 apontou que 62,2% das mulheres

entrevistadas não sabiam como são eleitos/as os/as delegados e de que 58,1% desconheciam as normas e critérios de funcionamento do OP. Dado ainda mais relevante é o de que 64,3% das participantes nunca haviam expressados seu pensamento durante as plenárias.

Por que o O.P. nem todo mundo entende, sabe que nem todo mundo entende? Eles não me explicam, eles não me passam o que eles não entende. O que eu acho que eles entende é o que eu explico. Eu explico assim : por que realmente eu não entendo e o que eu passo pra eles é isso: é um tipo de um cadastramento, pra gente ele esta se cadastrando. Para eles se animar mais pra sair de casa, eu digo que é o cadastramento das suas barreiras (...) Ai eu digo: agora você só participa na próxima reunião que vem a listagem, só participe você, sua família, seus amigo se tiver na listagem, se não tiver não participa, ai você não pode votar pela sua barreira, pela sua rua, então se você participa dessa primeira reunião, você não participa da primeira. Ai ficam entendendo assim: Mais é pra tirar delegado, é pra votar em delegado, fica logo essa coisa do "delegado". Ai eu digo: o delegado é outras partes, isso não tem nada a ver o delegado agora, e o delegado não quer dizer nada, o que não quer dizer nada que você não pode participar, o delegado pode ser você. João Paulo botou as pessoas pra votar e ser responsável, você pode ser delegado, você pode reclamar, você pode arengar. (...) Vamos pra você vê e conhecer os trabalhos, as reunião, o fórum. É um fórum, ai agora eu te digo: o fórum, porque nem todo mundo entende o fórum, o que é fórum, ai eu digo: a reunião, a turma sabe a linguagem que é mais conhecida. (Representante Fórum Temático Desenvolvimento Econômico e Turismo)

Em muitas falas, há uma indissociação entre as atividades de formação desenvolvidas pela Coordenadoria e aquelas realizadas em decorrência ou como preparação ao processo do Orçamento Participativo, confundindo-se o que são processos formativos para incidência no OP, processos que são resultados do OP e ações educativas planejadas pela Coordenadoria da Mulher.

Por outro lado, os cursos voltados para a formação de lideranças mulheres, desenvolvidos pela Coordenadoria, são destacados como parte importante da formação das mulheres delegadas para atuarem no OP, embora não atinjam, ainda, o conjunto das mulheres participantes. As ações de formação desenvolvidas por ONG's locais, se destacam dentre os processos de participação efetivamente voltadas para a participação no Orçamento Participativo.

- Sistematicidade das discussões no OP e as mulheres

Um importante indicador para a qualidade e a efetividade da participação, é a periodicidade dos encontros nestes espaços, segundo Teixeira (2003), que se traduz na organização dos espaços de diálogo e debate no OP, como os Fóruns Temáticos. Segundo a autora, "somente com periodicidade e regularidade de reuniões, um conselho ou fórum do OP pode se constituir como um verdadeiro espaço de representação e de negociação".

O que se verifica em Recife, ao compararmos a experiência dos Fóruns Temáticos, é uma grande diferença entre a periodicidade dos encontros e dos debates nestes que poderíamos caracterizar como o ciclo mais “estendido” e sistemático do OP, posterior às Plenárias Regionais e Temáticas. O que se percebe é que, entre os distintos Fóruns, o das Mulheres aparece como um dos mais organizados, reunindo-se periodicamente. Joga um peso fundamental, nesse ciclo, o investimento da Coordenadoria da Mulher da Prefeitura do Recife. O Fórum Temático da Mulher aparece, assim, como um espaço de subsídio e respaldo para o desenvolvimento das ações eleitas como prioritárias pelas mulheres.

Dos Fóruns Temáticos não, eu só tenho conhecimento do da Mulher. Que foi, diga-se de passagem, é importante dizer isso, a que mais funcionou naquele ano foi a Temática que mais teve reunião, que mais realizou discussões, foi a Temática da Mulher. Eu me lembro perfeitamente que a gente era elogiadíssima por isso. De todas as Temáticas, eu lembro que a nossa era a que tava mais viva. (Entrevistada Fórum Temático da Mulher)

Foi relatado que, durante a Gestão 2001-2004, principalmente nos dois primeiros anos, havia um esvaziamento dos Fóruns Temáticos, que dificilmente mantinham uma periodicidade nas suas discussões. As dificuldades que encontramos para realizar entrevistas com representantes destes Fóruns atestam essa dificuldade. Outra constatação importante é a ausência de diálogo entre os fóruns temáticos, de modo que as participantes de outros fóruns temáticos desconheciam o processo de implantação de fórum temático das mulheres e das propostas ali discutidas, o que implica, por sua vez, remete à reflexão sobre a desigualdade de gênero parece estar centrada no fórum temático da mulher.

Você tá me fazendo uma entrevista sobre a temática das mulheres do orçamento participativo, mas a gente não se junta, o espaço pra se juntar é no COP (...) e eu acho que falta mais entrosamento nessas questões do próprio orçamento, das temáticas se encontrarem, de ver que pontos são comuns entre as temáticas. (Entrevistada Fórum Temático da Educação)

Outra dificuldade apontada é a relação entre os Fóruns Temáticos e os Conselhos Setoriais existentes no município, como é o caso do Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal da Mulher. No caso da saúde, por exemplo, cujos espaços de controle social são estruturantes da política e contam com uma longa e reconhecida tradição e importante participação da população, o diálogo com o Fórum Temático não está consolidado. A atuação do conselho é bem mais orgânica e consolidada no acompanhamento das políticas do que no caso das plenárias temáticas, e considerando também que são as conferências de saúde deliberativas das ações a serem desenvolvidas, há ainda uma dificuldade de reconhecimento, inclusive da parte da própria Gestão, do espaço das discussões das plenárias temáticas e no Fórum Temático. Esse fato

demonstra um certo choque de posições no interior da própria Gestão e revela dificuldades para uma maior institucionalização do OP em campos da Gestão Municipal.

É o que claramente aponta uma das representantes da Gestão Municipal entrevistadas

Pra mim foi a própria dinâmica que a sociedade foi dando ao Orçamento Participativo que foi fazendo com que a Prefeitura fosse introjetando mais o Orçamento Participativo como uma política que diz respeito a todas as Secretarias. agora eu acho que ainda tem algumas áreas que há uma certa resistência... Não é resistência, eu acho por exemplo, a Saúde não é que ela tenha resistência ao Orçamento Participativo, mas o Orçamento Participativo na verdade ele é uma política de controle social e como a Saúde ela tem uma tradição de controle social muito forte através do Conselho Setorial, Conselho de Saúde, então eu acho que a Secretaria ela tem uma certa dificuldade em lidar com outro instrumento de controle social pois já existe um conselho setorial, então não precisaria mais da Plenária Temática de Saúde, por exemplo, eu acho que ter a Plenária Temática de Saúde é muito legal, o problema é que a gente tem um problema na gestão como um todo, que eu acho que é de integração de todos os espaços de controle social. Porque é difícil fazer essa integração. (Representante Coordenadoria da Mulher)

Na relação entre Fórum Temático e o Conselho Municipal da Mulher parece haver uma maior sintonia entre as discussões travadas em ambos os espaços, que terminam por assumir funções bastante afins no o acompanhamento da implementação das políticas para as mulheres, as visitas aos serviços implantados pela Gestão. O Fórum Temático da Mulher contribui, ainda, na construção de materiais informativos e na construção de ações de mobilização em algumas datas importantes do calendário do movimento de mulheres, como o oito de março e o 25 de novembro. A relação entre os dois espaços é construída pela Coordenadoria da Mulher, que possui assento e acompanha as discussões no Orçamento Participativo e no Conselho Municipal da Mulher. O Fórum Temático termina por se constituir em um espaço de interlocução da Coordenadoria da Mulher com as mulheres dos movimentos, organizações e das RPA's presentes nos Fóruns, que respaldam e conferem maior legitimidade as ações da Coordenadoria. Uma problematização que emerge quando analisamos esta relação é sobre como os confrontos, debates e críticas são construídas no espaço do Fórum Temático e como as delegadas constroem sua autonomia no cotidiano das reuniões e ações do Fórum Temático.

Além das dificuldades de comunicação e diálogo entre alguns Fóruns Temáticos e demais instâncias de controle social, há uma deficiência na interlocução entre os diversos fóruns temáticos que compõem o OP. Esta questão parece ser particularmente importante para os Fóruns Temáticos da Mulher e de Negros e Negras, sobre os quais as delegadas entrevistada, de outros fóruns, não possuem maior conhecimento do que neles se discute.

Eu acho que é o local de discussão sim, desde que esse local de discussão seja aprofundado, ele seja como a gente vinha falando interligados, porque também não adianta a temática da mulher se reuni e decidir as suas prioridades e a gente que está na temática de educação fique isolado sem saber, assim, como a gente não sabe o que

acontece no fórum de negros e negras, então eu acho que mulheres existe em todos os fóruns, então já necessidade, pra fortalecer a questão da mulher que a gente entre em contato com diversos fóruns, então, pra que a gente não fique só olhando pro nosso umbigo, que a gente abra a mente em relação as coisas que acontece. (Entrevistada Fórum Temático da Educação)

Este último depoimento levanta uma problematização acerca da própria metodologia do Orçamento Participativo, que não prevê, além do encontro entre representações no COP, outros momentos de socialização e debate entre os Fóruns Temáticos.

4.3 Impactos do OP na vida comunitária e das mulheres

O Orçamento Participativo tem tirado a mulheres do seu âmbito de casa mesmo, as domésticas tem tirado de casa pra discutir o seu cotidiano fora dali, a nível Micro Regional. (Representante Coordenadoria da Mulher)

O impacto fundamental do Orçamento Participativo na vida cotidiana das mulheres é gerado pela participação. Diz respeito, principalmente, ao deslocamento operado nas relações de poder no domicílio e a ruptura com o confinamento ao espaço doméstico, como em outros espaços de participação e o acesso ao espaço público de debates. A movimentação social gerada em torno do processo do Orçamento Participativo e, no caso das mulheres, pelo acompanhamento e mobilização da Coordenadoria da Mulher, constituem um impacto importante na vida das mulheres, que passam a se engajar nessa mobilização.

O que diferencia esta participação no OP é, em princípio, o fato de parte das discussões se realizarem nas próprias localidades, o que aproxima as discussões da população que em sua maioria está alijada de outros processos participativos, como as Conferências e Conselhos Setoriais. Pequenos grupos já organizados de mulheres como Clubes de Mães e Associações de Moradoras encontram no Orçamento Participativo espaço de participação e visibilização de suas pautas e constroem, em torno das reuniões e plenárias, processos de mobilização das mulheres nos locais de moradia.

O Conselho de Saúde ele sai da Conferência e ele de uma certa forma ele tem assim muitas representações que é assim, Sindicato dos Psicólogos, Sindicato, representação da CUT, a representação do Fórum de Mulheres, e na Plenária Temática da Saúde do OP é a dinâmica do povo! Qualquer pessoa que se interesse pelo tema e que queira discutir, ela vai lá e se coloca... Não que na Conferência também não possa ser assim, pode. Mas a Conferência ela vai ter uma dinâmica muito mais de representação. (Representante Coordenadoria da Mulher)

Em segundo lugar, no fato de constituir-se em um espaço onde as necessidades mais cotidianas da vida comunitária encontram espaço para serem colocadas. Como essas necessidades são vividas mais concretamente pelas mulheres no cotidiano, especialmente nas atividades

relacionadas diretamente à reprodução social, as obras implantadas pelo OP possuem um impacto concreto no OP na vida cotidiana das mulheres.

O risco está em que as ações pontuais e locais encerrem a totalidade das ações implantadas a partir do Orçamento Participativo, o que parece ser uma realidade no caso de Recife. O OP, por definição, já se implementa com limites concretos, uma vez que constituem os recursos de fato alocados a partir das decisões um percentual delimitado do Orçamento Público Municipal, na rubrica de obras e investimentos. Em que pese a importância destes recursos serem alocados através de um processo de intensa participação popular, não podemos deixar de apontar os limites orçamentários concretos para que políticas mais gerais e ações mais amplas, pensadas e dirigidas a cidade como um todo, sejam com efeito discutidas no OP. Esta é uma dos aspectos centrais no Orçamento Participativo, pois põe em xeque os seus resultados enquanto processo de aprofundamento da democracia e de afirmação dos direitos sociais pelo poder municipal, no entanto, é uma questão que nos parece não ser hegemônica no pensamento da Gestão sobre a política e, assim, não está colocada nos horizontes de aperfeiçoamento do OP.

Eu compreendo o Orçamento Participativo de forma muito crítica, pra mim existe um orçamento que é definido como mínimo, e que a partir desse mínimo, a partir do poder de pressão que existe da mulher organizar o Orçamento Participativo, e que vais ser definido o que deve ser mais investido ou não, ou seja, se você não tem um poder de mobilização e de organização das organizações que especificamente trata da questão racial, então isso quer dizer que essa temática vai receber menos verbas para ser investido nas políticas públicas (...) você tem o estado mínimo e dentro desse estado mínimo você tem as migalhas que você discute para ser investido nas políticas públicas e você legitima essas políticas públicas com a participação e o que é pior, você usa o discurso da participação dessa população para legitimar um estado mínimo, para legitimar uma focalização das políticas, seletividade das políticas e para legitimar isso, olha, vocês não conseguiram isso aí por que não tiveram capacidade de se organizar, e isso é muito cruel, por que ao invés de você discutir a universalização da política você vai lá reforçar todo o discurso da seletividade, da focalização da política, de você investir nos miseráveis dos miseráveis... (Entrevistada Coordenadoria da Mulher)

Essa tensão é enfrentada no cotidiano pelos espaços em que se apresentam propostas mais amplas para a superação das desigualdades enfrentadas pelas mulheres no espaço da cidade, como é o caso das propostas discutidas no Fórum Temático das Mulheres, voltadas para a população feminina como um todo. No entanto, a própria Coordenadoria da Mulher reconhece que as políticas mais universais sejam de fato implantadas a partir do OP.

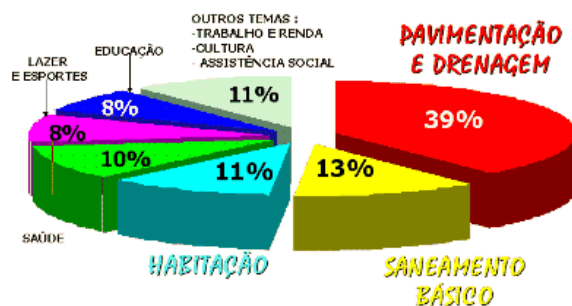
Eu acho que essas obras de infra-estrutura tem sido de uma forma mais fácil. Ela é muito mais fácil de ser feita. E é mais fácil o que é emergencial ser tratado no OP como algo prioritário, porque é uma emergência que se transforma numa demanda da comunidade que cai pro OP, então o percurso é mais rápido. Agora, nessas que a gente pode chamar aí usando um termo meio marxista de super estrutura que está na idéia, na política, na governabilidade e na democracia, essas eu acho que o OP na verdade, por exemplo, aprendeu muito com a Plenária Temática da Mulher, porque no começo se achava que

ter uma Plenária Temática da Mulher era algo que, de uma certa forma, até mexia com o ideal de democracia, porque trabalha como a maioria das idéias que se tem sobre democracia é que pega o sujeito que é universal. Diz assim: “é o cidadão”, mas não vê que dentre os cidadãos há as cidadãs que tem menos direitos. Então isso aí foi um processo mesmo, foi um processo de construção junto ao Orçamento Participativo pra que se entendesse a emergência de algumas situações que as mulheres viviam e que era importante que tivesse já definido no Orçamento, nos últimos anos a questão da igualdade racial, que é quando também o Movimento veio se impor mais e colocar pra gestão. (Entrevistada Coordenadoria da Mulher)

Em relação aos seus resultados, as mulheres entrevistadas, em geral, encontram uma certa dificuldade em apontar as políticas concretas voltadas para as mulheres como resultados dos processos do Orçamento Participativo. A criação de serviços de assistência às mulheres em situação de violência são importantes ações reconhecidas pela população como política concreta decorrente do OP e com impacto sobre a vida das mulheres na cidade. A criação dos serviços foi prioridade eleita pela população no ano 2001 e sua implantação ocorreu no ano 2002, assim com a Conferência Municipal da Mulher, que não é citada.

Conforme o balanço das prioridades e realizações do OP no período de 2001 a 2004, encontramos que as prioridades eleitas nos quatro anos, nas plenárias regionais, referiam-se à pavimentação e drenagem, saneamento básico e habitação, como vemos no gráfico a seguir.

PRIORIDADES TEMÁTICAS MAIS VOTADAS (2001-2002-2003)



Os impactos na vida comunitária estão relacionados, sobretudo, à realização destas obras de infra-estrutura básica, como saneamento, melhoria nas vias locais, ações de contenção de encostas, assim como os programas de habitação. Embora muitas destas sejam pequenas obras que respondem a demandas pontuais e tenha um caráter mais emergencial, ganham, na percepção dos sujeitos, um sentido “estruturador” na vida local. Ainda que sejam ações consideradas pontuais e emergenciais assumem um caráter estruturador na vida das pessoas das regiões, pois aliadas a políticas de saneamento constroem melhores condições de qualidade de vida para a população, dentre as quais, como cita uma entrevistada, a própria *valorização do local de moradia*.

Como aquele canal do 'Cavouco' mesmo que era um canal grande que nunca tinha tido uma obra decente ali, e quem morava ali por perto sabem. Vê! Quando você faz uma obra estruturadora daquela e você ao lado daquilo você consegue trazer uma urbanização melhor pras áreas que estavam ali ao lado, você tem uma outra qualidade de vida pr'aquelas pessoas e de valorização do espaço onde elas vivem. Então... e isso foi votado pelo OP... e era uma ação que já era, vamos dizer assim, emergencial, porque toda vez aquele canal transbordava ali, aquelas ruas ficavam tudo alagadas por ali, lama e tudo e foi feito essa... esse trabalho. Então eu vejo que... é... em relação a isso aí... Como também a gente pode pegar algo que era, vamos dizer assim, que era emergencial pra nós mulheres na cidade, que era ter serviços que acolhessem mulheres em situação de violência, e a gente colocou logo no primeiro ano, na cédula, pra ser executada com orçamento de 2002 e em 2002 foi entregue os dois serviços. A Casa Abrigo e o Centro de Referência. (Entrevistada Coordenadora da Mulher)

4.4 OP e Políticas para as Mulheres

Uma das inovações implementadas pela Gestão Municipal em 2001 foi a criação da Coordenadoria da Mulher, compromisso assumido durante a Campanha Eleitoral e uma reivindicação do movimento de mulheres e das mulheres militantes no Partido dos Trabalhadores. As Coordenadorias da Mulher já haviam sido implantadas em outras gestões petistas, como é o caso de São Paulo e Santo André. A Coordenadoria da Mulher do Recife está vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito, o que constitui uma reivindicação e conquista importante na constituição da nova Gestão Municipal, como forma de conferir poder e viabilidade as ações desenvolvidas, sobretudo porque a Coordenadoria passa a ter uma execução orçamentária própria¹⁸.

O objetivo da Coordenadoria, no entanto, é *transversalizar* a dimensão de gênero em todas as Secretarias da Gestão, o que significa que a execução das ações voltadas para a igualdade de gênero e os recursos empregados não estão necessariamente vinculadas à Coordenadoria e seu orçamento. Exemplo disso são as ações do Programa Nem com uma Flor, criado no ano de 2001 para o enfrentamento da violência contra a mulher e que se implementa seja nas ações da Coordenadoria da Mulher como naquelas desenvolvidas pela Secretaria da Saúde, das quais se destacam a implementação do Programa nos serviços de saúde, através da prestação de assistência às mulheres em situação de violência usuárias do SUS.

A Coordenadoria da Mulher, no período de 2001 a 2004, estava estruturada da seguinte forma: uma Coordenadora Geral e seis Coordenadoras Temáticas e de RPA's. Estas últimas acumulam as funções de Coordenação de ações em áreas temáticas – Violência, Controle e Participação Social, Educação não sexista, Trabalho e Desenvolvimento Econômico, Saúde e Igualdade Racial (criada em

¹⁸ Uma forte tensão colocada entre o movimento de mulheres e a Gestão Municipal, assim como no interior da própria Gestão, no ano de 2005, se deu com o anúncio de que a Coordenadoria da Mulher passaria a ser uma das divisões da Secretaria de Direitos Humanos. Sob pressão dos movimentos de mulheres e outros movimentos sociais, o Prefeito retrocedeu.

2003) e de coordenação das ações em cada uma das RPA's do município. Assim, ainda que estejam vinculadas a alguns campos temáticos, acompanham diretamente as ações implementadas nas RPA's pelas demais temáticas, contribuindo, por exemplo, no processo de mobilização das mulheres, divulgação e acompanhamento das ações executadas, como cursos etc. Essa é a perspectiva de descentralização das ações da Coordenadoria da Mulher. Compõem ainda o quadro de recursos humanos da Coordenadoria, estagiárias que atuam como apoiadoras das Coordenadoras Temáticas/RPA's no desenvolvimento das ações.

Segundo uma das Coordenadoras

Partindo daquela definição, aquela decisão de descentralização da política de gênero, então a gente tem uma articulação com as mulheres nas RPA's Primeiro, é esse contato, essa articulação que existe, então a gente tem procurado conhecer as mulheres das RPA's, os grupos de mulheres, as organizações de mulheres, o que as mulheres desenvolvem nas suas RPA's, a gente tem procurado conhecer isso, qual é essa dinâmica de organização de mulheres nas RPA's, e depois a gente tem procurado desenvolver as nossas políticas pensando na descentralização, então a maioria dos projetos que a gente faz, executa, a gente sempre tenta contemplar as RPA's. Isso tem sido um debate muito interessante, envolver as mulheres que não tem ainda vivência nenhuma de organização, de feminismo e tal, envolvê-las na participação e conquistá-las pra luta pela igualdade... (Entrevistada da Coordenadoria da Mulher)

Estas coordenadoras temáticas consideram, em geral, positiva o acúmulo da dupla função, principalmente em função do que apontamos acima e do vínculo estabelecido com as mulheres nas RPA's.

- Orçamento da Coordenadoria da Mulher

Os recursos para realização das ações da Coordenadoria da Mulher provêm de parcela destinada dentro do Orçamento Municipal (PPA Municipal 2001-2004) ao Programa de Promoção dos Direitos Humanos e Prevenção da Violência; consta ainda de recursos alocados por outras Secretarias para realização de ações conjuntas, como a Secretaria de Saúde; recursos "garimpados", segundo uma das Coordenadoras, que são aqueles provenientes de projetos e convênios realizados entre Coordenadoria e Órgãos do Governo Federal, como o Ministério da Saúde, e organizações como o Fundo das Nações Unidas para as Mulheres – UNIFEM. Cerca de 200 mil reais são destinados à Coordenadoria através de Emenda Parlamentar.

Na tabela abaixo, podemos vislumbrar a evolução dos recursos investidos na Coordenadoria da Mulher, em cada eixo temático de atuação.

Coordenadoria da Mulher – Recursos de Investimentos

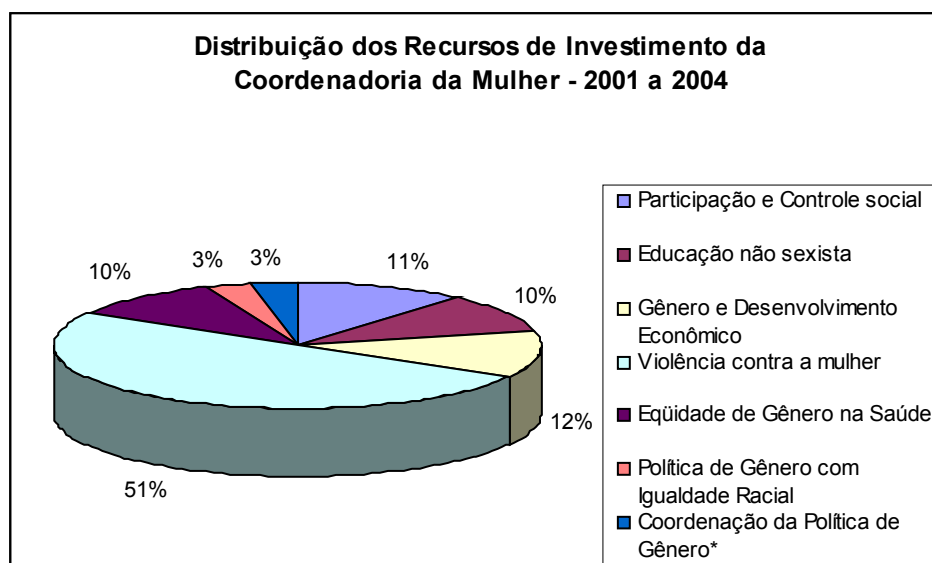
Gestão 2001-2004

Temática/Orçamento	2001	2002	2003	2004	Total
Participação e Controle social	6.100,00	53.000,00	50.000,00	228.474,00	337.574,00
Educação não sexista	24.000,00	40.000,00	70.000,00	151.020,00	285.020,00
Gênero e Desenvolvimento Econômico	21.700,00	73.000,00	130.000,00	130.000,00	354.700,00
Violência contra a mulher	51.000,00	260.000,00	460.000,00	737.931,00	1.508.931,00
Equidade de Gênero na Saúde	18.000,00	40.000,00	70.000,00	164.734,00	292.734,00
Política de Gênero com Igualdade Racial	0	0	0	86.044,73	86.044,73
Coordenação da Política de Gênero*	0	0	0	94.336,00	94.336,00
Total	120.800,00	466.000,00	780.000,00	1.592.539,73	2.959.339,73

Fonte: Coordenadoria da Mulher, 2005. Orçamento apresentado ao Fórum Temático das Mulheres.

* Este campo foi formulado no ano de 2004 e engloba as ações de articulação política, mobilizações etc. voltadas para consolidar a política de gênero na Gestão.

Na tabela acima, que ilustra a evolução dos recursos da Coordenadoria da Mulher nos quatro anos da Gestão. Há um incremento dos recursos a partir de 2002, quando se implementam as ações prioritizadas e deliberadas nas Conferências Municipais, inclusive com a criação de estruturas e serviços específicos de assistência às mulheres em situação de violência. No gráfico abaixo, apresentamos a distribuição dos recursos entre as diversas temáticas.



Percebemos no Gráfico acima que metade dos recursos (51%) se dirigiram aos programas de enfrentamento da violência contra a mulher (Programa “Nem com uma flor”), considerando que os serviços de assistência às mulheres em situação de violência estão diretamente vinculados à Coordenadoria da Mulher. Em seguida, ficam as ações no campo de gênero e desenvolvimento econômico, com 12% e participação e controle social, com 11%. Na temática controle social estão alocados os recursos para a realização das Conferências Municipais da Mulher (que foram duas no período citado, em 2002 e 2004). As ações no campo da educação não sexista correspondem a 10%

do orçamento municipal. Importante observar que as ações com maior investimento de recurso correspondem às prioridades eleitas nas plenárias temáticas das mulheres.

- Orçamento Participativo e políticas para as mulheres

O órgão responsável, na Gestão Municipal, pela efetivação das prioridades eleitas na Plenária Temática das Mulheres é a Coordenadoria da Mulher, que integra o Fórum Temático e realiza a prestação de contas anual das ações desenvolvidas.

O que rege as ações da Coordenadoria da Mulher são as deliberações da Conferência Municipal, mas o OP atua como um legitimador ou um espaço onde se faz pressão para que as deliberações da Conferência venham a ser implementadas. No ano de 2001, por exemplo, as prioridades eleitas na Plenária Temática da Mulher foram a implantação da rede de referência para mulheres em situação de violência, através da criação da Casa Abrigo e Centro de Referência, ações que foram implementadas no ano seguinte. Há uma certa superposição entre as deliberações da Conferência Municipal da Mulher e as prioridades eleitas no Orçamento Participativo. A realização da Conferência Municipal da Mulher e a constituição do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher também foram prioridades eleitas pelas mulheres na plenária temática da mulher no mesmo ano. A Plenária Temática da Mulher se constituiu, assim, no primeiro espaço de participação e deliberação sobre as políticas públicas para as mulheres na Gestão Municipal. A partir de 2002, as ações da Coordenadoria passam a ser regidas pelas deliberações da Conferência Municipal da Mulher e respaldadas pelo Orçamento Participativo.

No Orçamento Participativo é diferente, as mulheres já vão votar uma coisa que já foi definida politicamente nas conferências, então as mulheres vão legitimar uma coisa que foi discutida nas conferências, tanto é que quando você vai para o Orçamento Participativo, o que é que você vai ver, as mulheres, a maioria são as mulheres das RPAs, das associações, lá votando, então a participação e a discussão política são essas mulheres vão fazer, já foi dada a linha política do que é tem que ser feito e tal, as mulheres trabalhadoras das RPAs só vão legitimar o que já foi feito, definido, pelas ONGs nas conferências. (Entrevistada Coordenadoria da Mulher)

As prioridades eleitas pelas mulheres na Plenária Temática das Mulheres, por sua vez, foram: enfrentamento da violência contra a mulher; participação social e educação; geração de emprego e renda, que correspondem, na percepção das entrevistadas, aos problemas centrais da vida das mulheres do Recife.

No que se refere à questão da desigualdade racial, segundo as entrevistadas, tanto na Gestão como na sociedade civil, partilha-se da avaliação de que a desigualdade racial não é plenamente enfrentada pela Gestão através do Orçamento Participativo. A iniciativa de criar uma temática específica sobre a questão racial, que só ocorre no terceiro ano da gestão, é resultado de uma forte pressão do movimento negro da cidade do Recife frente a gestão municipal, mas não possui ainda um peso político importante no Orçamento Participativo e na gestão municipal. Apenas no último ano da Gestão, portanto, foram alocados recursos para esta temática na Coordenadoria da Mulher e, conforme vemos no quadro acima, estes corresponderam ao menor volume de recursos investidos na Coordenadoria no ano de 2004 e compuseram 3% do Orçamento Total de Investimentos da Coordenadoria.

Pra mim essa... a Prefeitura da cidade do Recife, nessa gestão PT, nessa gestão João Paulo, Gênero não é prioridade. Há uma tentativa, há uma luta muito grande das meninas, não desconheço, e há também desenvolvimento de trabalho, ações e políticas em torno disso, mas eu não vejo como uma coisa ainda que chegou e ficou. Pra mim não é a marca. Como também Raça não é a marca. (Delegada Fórum Temático das Mulheres e representante do Movimento Negro)

... a própria questão da Igualdade Racial que a gente não tem dentro do Orçamento Participativo Regional essa discussão ela não está posta, não está, ela ta posta no centro de Recife. mas ela não é posta como política mermo da promoção e de fortalecimento das mulheres ela ainda não ta posta para as RPA's, é um discurso que está na cidade de Recife, no centro. (Entrevistada Fórum de Mulheres Negras)

O reconhecimento e a visibilidade dada à questão racial não encontra correspondência na dinâmica institucional e, sobretudo, nos recursos discutidos no OP. A discussão racial é inserida em um lugar específico no OP, mas a desigualdade racial, assim como a de gênero, não é estruturadora deste espaço e da própria discussão sobre o orçamento público levadas a efeito a partir do OP.

O que é que acontece quando eles escolhem áreas temáticas, as plenárias temáticas, elas estão ligadas a alguma secretaria, tão ligada a algum órgão público, o que é que acontece com a temática de negros e negras, não existe órgão algum ligado a essa temática, então é uma temática que surge de toda uma pressão dos movimentos, da gente que estava ali dentro, olha a população tá querendo isso, a gente tá sofrendo pressão e a própria pressão que o próprio gabinete do prefeito sofreu a aí o estado para se legitimar, ele tem que abrir concessão, então ele abre essa concessão de criar essa temática, essa plenária temática de negros e negras, mas é uma temática que surge sem recurso, já que é um recurso que resistia a outras secretaria, coordenadorias que existia só pra legitimar mesmo, na minha concepção, só pra legitimar, não é uma temática que surge com força, como um posicionamento político de demarcar o campo, de implementar política públicas voltadas para proporcionar a igualdade racial, não de forma nenhuma, longe disso. (Entrevistada Coordenadoria da Mulher)

As políticas para as mulheres reconhecidas pelas entrevistadas de uma maneira geral são aquelas desenvolvidas pela Coordenadoria da Mulher, com destaque para as ações no campo do

enfrentamento da violência contra a mulher, especificamente sobre os serviços existentes (Casa Abrigo e Centro de Referência) e aos cursos e processos educativos, sobretudo no campo da geração de emprego e renda. Ações e políticas desenvolvidas por outros órgãos da Prefeitura não parecem estar claras para as mulheres delegadas do Orçamento Participativo. O papel da Coordenadoria da Mulher na implementação de políticas, além de identificado, é reconhecido e legitimado pelas mulheres entrevistadas e marca a diferença na mobilização e participação das mulheres no OP.

A atuação da Coordenadoria da Mulher encontrou, nos quatro anos, dificuldades na articulação e interlocução com outras Secretarias Municipais, pelo que se percebe que parte significativa dos esforços na Coordenadoria foram desprendidos para institucionalizar as políticas para as mulheres no interior da Gestão Municipal. As resistências à criação de uma Plenária e Fórum Temático das Mulheres no OP expressa essa dificuldade.

a gente no início teve que convencer a gestão também. Por que? Porque as pessoas achavam: "Olha, os homens vão dizer que a gente tá excluindo eles do processo. Como é que a gente vai fazer essa discussão com eles?" E aí foi preciso que a gente, nos seis primeiros meses de gestão, a gente se dedicou muito a essa discussão com a Secretaria do Orçamento Participativo. Certo? e levando já, vamos dizer assim, o diálogo com as mulheres, porque as próprias mulheres diziam: "Bom, mas... e o meu marido? Ele vai querer votar em mim". "Não! Mas nesse momento seu marido pode até ir com você, mas quem vai votar em você são outras mulheres que acham que você vai ser uma boa Delegada". Então foi um trabalho que parece que foi muito simples, mas é um trabalho demorado, e até hoje os homens quando se refere a Plenária da gente chamam de "Clube da Luluzinha". (Entrevistada Coordenadoria da Mulher)

Se você levar em consideração a Coordenadoria da Mulher ele não só mobiliza a mulher, ele mobiliza a comunidade, sem a questão específica das mulheres. Agora mobilização específica das mulheres é a Coordenadoria, que não tem 'pernas'! Então a dificuldade que eu acho da questão do OP mobilizar mulheres é porque ela não tem 'pernas' pra fazer isso. Então os grupos são organizado muitas vezes, são os grupo que a Prefeitura já tinha o cadastro. (Entrevistada Coordenadoria da Mulher)

Ações como a realização da "Campanha Mulher Delegada e Conselheira", implementada pela Coordenadoria no ano de 2001 para incentivar a participação das mulheres nos espaços de poder do OP e a criação da "Brinquedoteca Participativa", são ressaltadas pelas mulheres delegadas como fundamentais à participação das mulheres.

Políticas mais abrangentes voltadas para o enfrentamento da pobreza das mulheres e das desigualdades nas situações no mercado de trabalho permanecem como uma lacuna importante na vida das mulheres, a ser enfrentada de modo estrutural pela Gestão.

Apesar do significativo avanço, expresso nos resultados reconhecidos pelas mulheres das ações da Coordenadoria e na fala de alguns integrantes da Gestão, a institucionalização das políticas

para as mulheres ou a incorporação da dimensão das desigualdades de gênero e raciais como estruturadoras das políticas municipais permanecem como um desafio da Gestão Municipal.

Considerações Finais

“Uma política de esquerda só faz sentido se mantiver unido o que é com o que pode ser... a utopia nunca deve ser tirada do horizonte, sob pena de cairmos no mais vulgar pragmatismo”.

Isabel Loureiro, inspirada em Rosa Luxemburgo

Em primeiro lugar, consideramos que através deste estudo, pudemos construir, menos do que a resultados, algumas problematizações importantes sobre a participação das mulheres no Orçamento Participativo em Recife. O ponto de chegada, assim, abre novas possibilidades de partida.

Consideramos, ainda, que estas problematizações já foram abordadas ao longo do texto, de modo que apresentaremos aqui uma síntese destas questões.

- As desigualdades de gênero que estruturam a vida social e, portanto, colocam distintas condições de participação no OP e exigem políticas públicas voltadas para a construção de igualdade, não se constituem ainda como uma dimensão estruturadora dos processos de Orçamento Participativo. A criação da Plenária e Fórum Temático das Mulheres é uma importante iniciativa e um espaço concreto em que estas questões são discutidas, entretanto, não perpassam as demais instâncias de participação do Orçamento Participativo, inclusive o Conselho de Orçamento Participativo;
- A participação no OP apresenta sentidos importantes para as mulheres, dentre as quais se destaca a ruptura com o confinamento ao espaço doméstico e as possibilidades de tensionar a rotineirização das atividades cotidianas e de fortalecerem sua atuação política. Muitas são, por outro lado, as dificuldades de participação – a pobreza vivida pelas mulheres e seus impactos sobre a possibilidade de mobilidade, a jornada doméstica, as relações desiguais de gênero vividas no cotidiano e nas instâncias de participação no OP. Estas dificuldades seguem sendo enfrentadas pelas mulheres no cotidiano de sua participação. Embora existam algumas respostas institucionais a elas (essencialmente aquelas criadas pela Coordenadoria da Mulher), o debate interno sobre a desigualdade nas condições de participação parece não ter alcançado ainda um lugar central no Orçamento Participativo, assim como na discussão sobre orçamento e gênero, como abordaremos adiante;

- A desigualdade racial ainda não encontram no Orçamento Participativo um instrumento de superação e transformação no período 2001 a 2004. Estas questões estão colocadas de modo bastante desigual entre as diversas instâncias do OP e, assim como no caso do Fórum Temático das Mulheres, estão circunscritas a Plenária e Fórum Temático das Mulheres;
- O enfrentamento da desigualdade de classe parece estar colocado no OP de uma maneira muito limitada, como redução da pobreza. O confronto de classes que disputam território e políticas para a cidade não toma fôlego no Orçamento Participativo, se consideramos que não há discussão da pobreza sem colocar em xeque a distribuição da riqueza no espaço da cidade. As decisões sobre regras para a realização de grandes construções pelo setor imobiliário e da construção civil são realizadas fora deste espaço de participação popular, assim como dos demais existentes na cidade. A transformação do OP em um espaço democrático de confronto político entre os diversos interesses e sujeitos ainda está por ser feito no OP. No OP, efetivamente, estão em causa recursos limitados e as disputas se dão entre as pessoas com pior situação econômica;
- Por definição, os recursos em causa no Orçamento Participativo são bastante delimitados, o que, por sua vez, tem implicações diretas no tipo de ações realizadas pelo OP e na seletividade das ações a serem implementadas, isto é, na escolha de prioridades de cada área. Este fato coloca em questão o caráter redistributivo das ações gerais implementadas através do OP;
- As obras infra-estruturais, ainda que pontuais, são valorizadas pelas mulheres, pois respondem às necessidades que elas enfrentam no cotidiano, o que indica, por um lado, a adoção pelas mulheres de uma estratégia pública para lidar com as necessidades que enfrentam no espaço privado cotidiano, e, por outro, o nível de consciência política que se expressa em sua participação nas plenárias regionais e no menor peso conferido a políticas mais amplas e partilhadas pelas mulheres no espaço da cidade. A significativa expressão das políticas de prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher no rol de prioridades também elegidas no OP é revelador, assim, do papel desempenhado pela Coordenadoria da Mulher nos processos preparatórios e no incentivo à participação das mulheres. O nível de politização das mulheres é também revelador de uma lacuna na atuação do movimento de mulheres, importante sujeito político na cidade, na disputa pelo orçamento público e de

políticas para as mulheres através do OP. A atuação do movimento no OP tem-se feito através de representações (eleição de delegadas) durante a Plenária Temática das Mulheres, e não em uma incidência política organizada nas plenárias, sobretudo nas regionais. Este papel, em certa medida, é cumprido pela Coordenadoria da Mulher;

- Políticas mais abrangentes voltadas para o enfrentamento da pobreza das mulheres e das desigualdades nas situações no mercado de trabalho permanecem como uma lacuna importante na vida das mulheres, a ser enfrentada de modo estrutural pela Gestão.
- O OP apresenta grandes lacunas no que se refere ao olhar sobre as diferenças entre os sujeitos sociais e no enfrentamento das desigualdades dele decorrentes, o que está visível desde o seu processo de realização e nos seus resultados. Não fossem as discussões nas plenárias específicas constituídas, estas questões não seriam visíveis no OP. A construção de temáticassem dúvida favorece que as demandas das mulheres e de negros/as estejam colocadas em disputa no OP, entretanto, há uma patente falta de integração e articulação entre os diferentes fóruns temáticos que, por sua vez, limita que estas demandas estejam expressas no conjunto do OP e de suas deliberações;
- Persiste uma invisibilização e o enfrentamento de valores discriminatórios baseadas no gênero, raça/etnia, orientação sexual e classe no interior do Orçamento Participativo, assim como valores e práticas baseadas no clientelismo e personalismos. A constituição do OP como espaço democrático exige a discussão sobre essas questões;
- Embora se refiram ao OP como um espaço de formação política, não é neste espaço, tão somente, que ocorre a construção das mulheres enquanto sujeito político. Muitas delas, como já apontamos anteriormente, já participam de movimentos e organizações nas próprias comunidades, sobretudo quando tratamento das delegadas. O que não quer dizer, contudo, que a qualidade da participação no OP seja um dado da realidade e não algo a ser construído no processo. Pelo contrário, essa parece ser uma tensão cotidiana no processo do Orçamento Participativo;
- O caráter processual, de reconstruir-se ao acontecer, e o aperfeiçoamento e aprofundamento da experiência ou de sua construção permanente não é demonstrado pela Secretaria do OP no

período em estudo. Problemas apontados pelas entrevistadas, como as dificuldades de formação política, falta de tempo para aprofundamento das discussões sobre orçamento, horários e condições de participação de acordo com as diferenças e desigualdades entre os sujeitos não impactaram em alterações da metodologia do Orçamento Participativo. A tensão entre universalização, especificidades e condições desiguais de participação caracteriza o processo do OP em Recife;

- As políticas para as mulheres reconhecidas pelas entrevistadas de uma maneira geral são aquelas desenvolvidas pela Coordenadoria da Mulher, com destaque para as ações no campo do enfrentamento da violência contra a mulher, especificamente sobre os serviços existentes (Casa Abrigo e Centro de Referência) e aos cursos e processos educativos, sobretudo no campo da geração de emprego e renda. Ações e políticas desenvolvidas por outros órgãos da Prefeitura não parecem estar claras para as mulheres delegadas do Orçamento Participativo. O papel da Coordenadoria da Mulher na implementação de políticas, além de identificado, é reconhecido e legitimado pelas mulheres entrevistadas e marca a diferença na mobilização e participação das mulheres no OP.

Referências Bibliográficas

- ABREU, H. B. de. *As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil*. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 1. Brasília: UNB, 1999.
- ÁVILA, M. B. Feminismo e sujeito político. In Ávila, M. B. et. al. *Mulher e trabalho*. Recife: SOS CORPO, 2005.
- _____. Tempo, trabalho e vida cotidiana: questões para a democracia. In Ávila, M. B. et. al. *Mulher e trabalho*. Recife: SOS CORPO, 2005.
- AVRITZER, L. *O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*. In AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BOBBIO, N. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Editora Brasiliense: 1994.
- CHAUÍ, M. *Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1990.
- COUTINHO, C. N. *Marxismo e política. A dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1996.
- COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo: Cebrap, 38:38-52, mar. 1994.
- ETAPAS. *Orçamento Participativo no Recife: o olhar da RPA 6*. Recife, 2004.
- FARIA, C. (2000). *O Orçamento Participativo em Belo Horizonte: Uma Nova Forma de Gestão Pública?* Belo Horizonte, mimeo.
- GOHN, M. da G. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Ed. Loyola, 1991.
- _____. *História dos movimentos e lutas sociais. A construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 1995.
- KERGOAT, D. *Por una sociologia de las relaciones sociales*. Barcelona: ICARIA:FUHEN, D.L., 1994.
- LEAL, S. *Fetichismo da Participação Popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife-Brasil*. Recife: Ed. do Autor, 2003.
- LOUREIRO, Isabel. Rosa Luxemburg e a democracia participativa: uma leitura histórica à luz dos desafios contemporâneos. In Santos Júnior, O. A. et al. *Cidade, cultura e democracia participativa*. Rio de Janeiro: FASE, 2005.
- NAVARRO, Z. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- OLIVEIRA, Francisco de. O Capital contra a Democracia. Seminário do Fórum Nacional de Participação Popular. Rio de Janeiro, 2003. mimeo.
- PAULILLO, M. I. S. A clara rejeição feminista a um positivismo obscuro. In SILVA, A. L. da; LAGO, M. C. de S. & RAMOS, T. R. O.. (orgs.) *Falas de Gênero: textos, análises, leituras*. Florianópolis: Editora Mulheres, 1999.
- Revista Lilás. Revista Informativa da Coordenadoria da Mulher. Ano I. No. 1. *A cidade mais igual: as mulheres e o orçamento participativo*. Recife: Prefeitura do Recife, 2002.
- SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo. 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

- SADER, E.: GENTILLI, P. (Orgs.). *Pós- Neoliberalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- SAFFIOTI, H. I. B. Rearticulando gênero e classe social. In COSTA, A. de O. & BRUSCHINI, C. (orgs.) *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos; São Paulo: FCC, 1992.
- SANTOS, B. de S. (org.) *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SCOTT, J. *O gênero como categoria útil de análise histórica*. In Revista Educação e Realidade, n.º 2, 1990.
- SOUZA, L. M. M. *Um olhar de gênero sobre a universalização da participação no orçamento participativo*. Revista Proposta no. 103/104. Rio de Janeiro: FASE, 2005.
- SILVA, Evanildo Barbosa & Chaves, Ana Cláudia. (2004). Projeto “Olhar Crítico: Bons Exemplos para Pensar”. *Estudo de Caso sobre o Orçamento Participativo do Recife*. Recife, mimeo. Divulgação restrita.
- SILVA, Evanildo. Espetáculo da participação e participação como espetáculo: um olhar sobre o orçamento participativo. In Santos Júnior, O. A. et al. *Cidade, cultura e democracia participativa*. Rio de Janeiro: FASE, 2005.
- SILVA, T. da. *Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife*. In AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- TEIXEIRA, Ana Claudia et. al. (2003) ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: democratização da gestão pública e controle social. Mimeo.
- TRIVINOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.
- WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs) *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.