



# Mulheres e Orçamento Participativo fortalecendo a participação



SOS CORPO

Instituto Feminista para a Democracia

Ficha técnica

Redação

Maria Betânia Ávila, Márcia Laranjeira e Verônica Ferreira

Revisão

Joseane Cabral

Projeto Gráfico

Carlos Pellegrino

Secretaria de Produção

Fátima Ferreira

Texto elaborado com base no Relatório da Pesquisa: As mulheres e o orçamento participativo em Recife: estudo da Gestão 2001-2004, elaborado por Joana Santos, Maria Betânia Ávila e Verônica Ferreira. Recife, SOS CORPO-UNIFEM, 2006.

Edição

SOS Corpo - Instituto Feminista para a Democracia

Rua Real da Torre, 593 - Madalena - Recife PE

Tel: 81 - 3087.2086 / Fax: 81 - 3445.1905

e-mail: [sos@soscorpo.org.br](mailto:sos@soscorpo.org.br)

[www.soscorpo.org.br](http://www.soscorpo.org.br)

Impresso no Brasil - Março de 2008

## Sumário

- 04 Introdução: democracia e Orçamento Participativo (OP)
- 10 História do OP em Recife
- 18 Como participar do OP?
- 28 A experiência de participação das mulheres no OP
- 36 Participar do OP para garantir os direitos das mulheres
- 50 Conclusões: fortalecendo a participação das mulheres no OP
- 56 Referências bibliográficas



Introdução **Democracia**  
**e Orçamento Participativo**

Democracia é uma palavra que se origina do termo grego *demokratía*. Seu significado é **governo pelo povo** ou **governo pelo poder do povo**. Desde a origem desse regime, o movimento feminista tem pensado as mulheres como parte do povo que governa. Historicamente, não encontramos uma experiência democrática que possa, de fato, ser considerada como um governo do povo. Contraditoriamente, a História da própria democracia é feita de desigualdades.



O feminismo nasceu confrontando a relação entre liberdade pública e dominação privada, o que trouxe consigo uma exigência de radicalidade, no sentido de pensar a democracia não só como um sistema político, mas como uma forma particular de organização da vida social.

Em se tratando da democracia política, é importante pensarmos em suas formas diversas de participação: a democracia direta, a participativa e a representativa. Do ponto de vista político, é importante ressaltar que, sem fortalecer esses três níveis (representativo, direto e participativo), não há como democratizar a democracia.

Mas, indo além, o grande desafio é o fortalecimento das democracias direta e participativa, porque, assim, estende-se o processo de participação e são criadas as bases para um processo profundo de transformação.

A própria democracia representativa não conseguirá avançar sem um movimento político mais intenso, o qual extrapole o sentido da luta política, indo além do período eleitoral e superando esse sistema em que uma minoria

tem acesso ao poder de decisão, e a maioria (com direito ao voto que delega esse poder) é totalmente subtraída dos meios de participação nas decisões políticas.

De uma maneira geral, o Orçamento Participativo (OP) é considerado uma esfera da democracia participativa. No entanto, alguns autores, como Santos (2002), caracterizam a participação no OP como uma combinação entre as democracias direta e representativa. Porém, pode-se, também, considerar 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, isso se faz mediante a delegação de poder, por meio de delegados e delegadas que representam os interesses coletivos.

Na democracia direta, a participação de cada sujeito político faz-se de maneira direta para a tomada de decisão. Avritzer (2003) define o Orçamento Participativo como “uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”, baseada em



quatro elementos: cessão da soberania mediante processos representativos locais; a delegação de poder; a auto-regulação soberana (definição de regras pelos participantes) e a reversão de prioridades, que significa o direcionamento do orçamento e das políticas para os setores mais desiguais.

Silva e Teixeira (2002) definem 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). É importante refletir sobre essas idéias e pensá-las também relacionadas à própria prática, como sujeito que participa do OP e de outras esferas políticas. Uma questão é saber como os processos de participação contribuem para o acesso aos direitos e para a transformação social.

O Orçamento Participativo é um mecanismo de democratização da gestão pública. Todavia, o processo de participação, para alcançar esse objetivo, exige uma forte estruturação dos movimentos sociais. É mediante a organização política deles que as necessidades do cotidiano transformam-se em pautas políticas de luta por direitos.





Por isso, quanto mais forte for a organização dos movimentos maior será sua capacidade de fazer do OP um espaço de deliberação e decisão sobre as prioridades e os recursos necessários para efetivarem, na prática, as decisões tomadas. Em relação aos recursos, no Brasil, as experiências de OP, em geral, restringem-se a uma pequena porcentagem do orçamento público do município. Portanto, sem capacidade de crítica e de organização autônoma, os movimentos não poderão fazer o OP avançar como um processo de democratização de orçamento público.





## **História do OP em Recife**

Recife conta com um importante histórico de organização popular. Esta tradição associativa e sua força social são 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 às primeiras décadas do século XX, quando surgiram as primeiras associações e ligas de bairros na cidade.



Esse movimento ocorreu no contexto de um crescente processo de urbanização, resultado de um intenso êxodo rural. Daquele período em diante, quando os movimentos populares urbanos ganharam força na cidade, algumas ações do Estado foram conquistadas ou desenvolvidas, em função da pressão política desses grupos. A atuação deles construiu as bases para a “politização do espaço urbano do Recife” (Silva, 2003).

Nesse processo de organização e mobilização social, o movimento de mulheres emergiu como um importante sujeito político, destacando-se a atuação feminina nos bairros e comunidades, assim como sua organização. Houve, ainda, uma ativa participação das mulheres nos processos constituintes na década de 1980.

As primeiras experiências de democratização da gestão pública deram-se nos anos 1990, na gestão de Jarbas Vasconcelos, com 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 às secretarias da prefeitura. Porém, o PPB concentrou-se na implementação de ações pontuais, e as políticas mais gerais para a cidade não foram discutidas.

A primeira experiência de Orçamento Participativo foi desenvolvida a partir de 1995, no segundo governo de Jarbas Vasconcelos, no período de 1993 a 1996, com a fase final do programa Prefeitura nos Bairros (PPB/OP). A gestão seguinte, de Roberto Magalhães (1997-2000), pode ser resumida como um período de “estagnação” (Silva, 2003) do diálogo sociedade-governo.

Na gestão do prefeito João Paulo (PT), iniciada em 2001, anunciou-se o Novo Orçamento Participativo, como principal instrumento de planejamento das políticas públicas e um dos elementos estruturantes do **modelo de gestão democrática**.

O OP assumiu uma nova estrutura naquela gestão. As principais mudanças foram a criação de um órgão de governo específico para gerir o Orçamento Participativo: a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã.



Outra mudança foi a regulamentação da participação, por meio do Regimento Interno do OP, e o crescimento da participação da população.

De 1997 a 2000, 3.214 pessoas participaram do PPB/OP, enquanto que, de 2001 a 2004, esse número foi superior a 234 mil participantes. Como expressa a representante da Coordenadoria da Mulher na gestão João Paulo, nesse período, o principal destaque do OP em relação aos governos anteriores foi a ênfase na participação popular ou na universalidade participativa.

Outro elemento fundamental do OP, na gestão petista, é a instituição das plenárias e fóruns temáticos (Educação, Saúde, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico, Urbano e Ambiental; Cultura e Mulher), a criação da Assembléia Municipal de Delegados e do OP Criança.

Durante a gestão, foram criados, ainda, o Fórum Temático da Juventude e o de Negros e Negras, destacando-se, nessas instâncias, a inserção de demandas como a das mulheres e a dos negros e das negras, constituindo-se uma referência para as demais experiências em todo o Brasil.

O Fórum Temático das Mulheres surge, principalmente, a partir 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 tinha que existir, e existia a temática do Desenvolvimento Econômico, da assistência. A gente, mais uma vez, não ia ser ouvida. Se fosse ouvida, ia ser minimamente. Nós sabíamos que tínhamos que ter um espaço específico voltado para discutir a questão das mulheres. Aí, a partir desse espaço, sim, a gente estaria, na medida do possível, abraçando algumas especificidades, como a Saúde, a Educação, e está levando a nossa demanda e nossas reivindicações. Então, a temática surge para pegar essa especificidade, essa demanda que,



muitas vezes, não é escutada em outros setores e que, no caso das temáticas, não tenho dúvida: eu não seria escutada! A gente teria que brigar muito para escrever “gênero”. Entendeu? Mas não seríamos compreendidas. O que a gente estava falando? De gênero ali. Então, a temática da Mulher vem com essa cara. Eu espero que, hoje, ela tenha essa mesma força, mas ela vem com este objetivo: o de afirmar e reafirmar que existe uma situação desigual aí, e que nós queremos as especificidades, para denunciarmos essa desigualdade e colocarmos as nossas especificidades, porque temos particularidades, sim. Queremos igualdade de direitos, mas temos as nossas particularidades.

DEPOIMENTO ...”

---

Representante do Fórum Temático das Mulheres





Na gestão atual, houve mudanças na metodologia do Orçamento Participativo, com a informatização do processo e a criação de novas formas de participação. No próximo item desta cartilha, veremos como se desenvolve o Ciclo do Orçamento Participativo na cidade.





**Como participar do OP?**

A metodologia dos processos de Orçamento Participativo tem-se diferenciado bastante nos municípios em que tem sido implementada. Em Recife, ela vem passando por mudanças.



## Como funciona o orçamento participativo?

O Ciclo do Orçamento Participativo é um processo de participação da sociedade na gestão da cidade, com base na ampliação da transparência e do controle sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos públicos.

Com dinâmica e metodologia próprias, o OP não é um mecanismo fixo, uma vez que não é regulamentado por lei.

### Estrutura

**Secretaria do OP** – faz a gestão do processo. É integrada por secretário executivo/secretária executiva e secretário adjunto/secretária adjunta e por coordenadores/coordenadoras regionais. Os últimos/as últimas são responsáveis pela organização e pelo acompanhamento do processo do OP em cada microrregião da cidade. Portanto, têm um papel importante no desenvolvimento dos ciclos do OP e no acompanhamento dos fóruns temáticos.

**Fóruns de delegados/delegadas** – instâncias temáticas e de participação da sociedade civil em cada microrregião da cidade. Têm o objetivo de coordenar e fiscalizar, em sua área de atuação, “a execução do plano de investimentos e das políticas públicas desenvolvidas no âmbito da gestão municipal.”<sup>1</sup>

São compostos por uma coordenação<sup>2</sup>, eleita pelos delegados /pelas delegadas, pela comissão de acompanhamento de obras e programas, por uma comissão de ética e delegados/delegadas.

---

1 Regimento Interno do OP, artigo 1.

2 Composta por um membro da Administração Municipal sem direito a voto e por dois delegados/duas delegadas das microrregiões ou temáticas. Nos fóruns regionais, o/a representante da gestão na representação é o coordenador /a coordenadora do OP na microrregião e nos fóruns temáticos, representante de secretaria ou coordenadoria afim à temática.



Ao todo, são oito (08) fóruns temáticos e 18 regionais. Esses mecanismos dividem-se em: Educação, Assistência Social, Desenvolvimento Econômico, Cultura, Mulher, Juventude, Negros e Negras, Turismo e Direitos Humanos.

**Conselho de Gestão Democrática do Orçamento Participativo (COP)** – deve “propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias atinentes ao Orçamento do Município do Recife.”<sup>3</sup> Têm assento no COP representantes dos fóruns temáticos, 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.

---

<sup>3</sup> Regimento Interno do OP, artigo 21.

## Novidades do OP

O Ciclo do OP dura um ano e traz uma novidade a partir deste ano: a população irá reunir-se previamente, em grupos de no mínimo dez pessoas, para indicar duas obras e ações. Em seguida, na plenária regional, os participantes votarão em duas das ações credenciadas na etapa anterior, gerando uma lista com as dez prioridades de cada microrregião.

Quem não tiver comparecido às plenárias regionais terá mais oportunidades de contribuir para o processo do OP em cada microrregião. Urnas eletrônicas serão colocadas em locais estratégicos, a fim de que as pessoas possam votar em uma das dez obras mais bem-colocadas nas plenárias regionais. A votação poderá também ser feita pela Internet, no portal da Prefeitura do Recife (<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/mapa.php>).

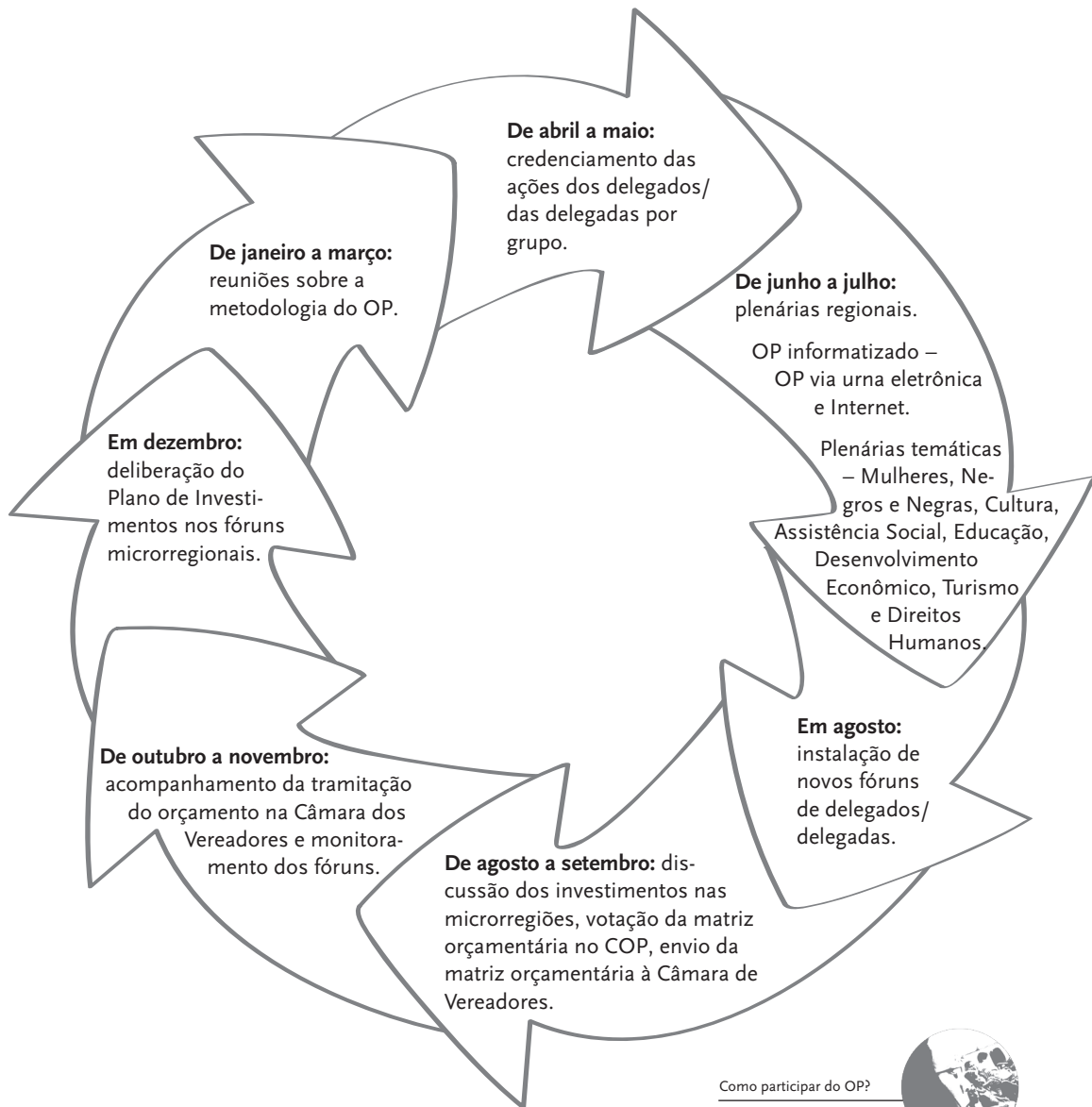


## Ciclo do OP



Fonte: [www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/ciclo.php](http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/ciclo.php),  
acesso em 15/02/2008.





## Passo a passo

### 1 – População credencia ações

A população organiza-se em grupos, indica duas (02) ações em áreas diferentes e credencia, na prefeitura, em formulários próprios.

### 2 – Participação nas plenárias regionais

A população vota em obras e serviços já credenciados, além de eleger delegados/delegadas, para formar os fóruns do orçamento participativo.

### 3 – Urnas eletrônicas

As dez (10) ações mais votadas pela população, nas plenárias regionais, são disponibilizadas nas urnas eletrônicas e podem ser votadas por todos os que se identificarem e não tenham votado nas plenárias regionais.



#### 4 – Votação pela Internet

As mesmas ações disponibilizadas nas urnas eletrônicas estarão no *site* para votação.

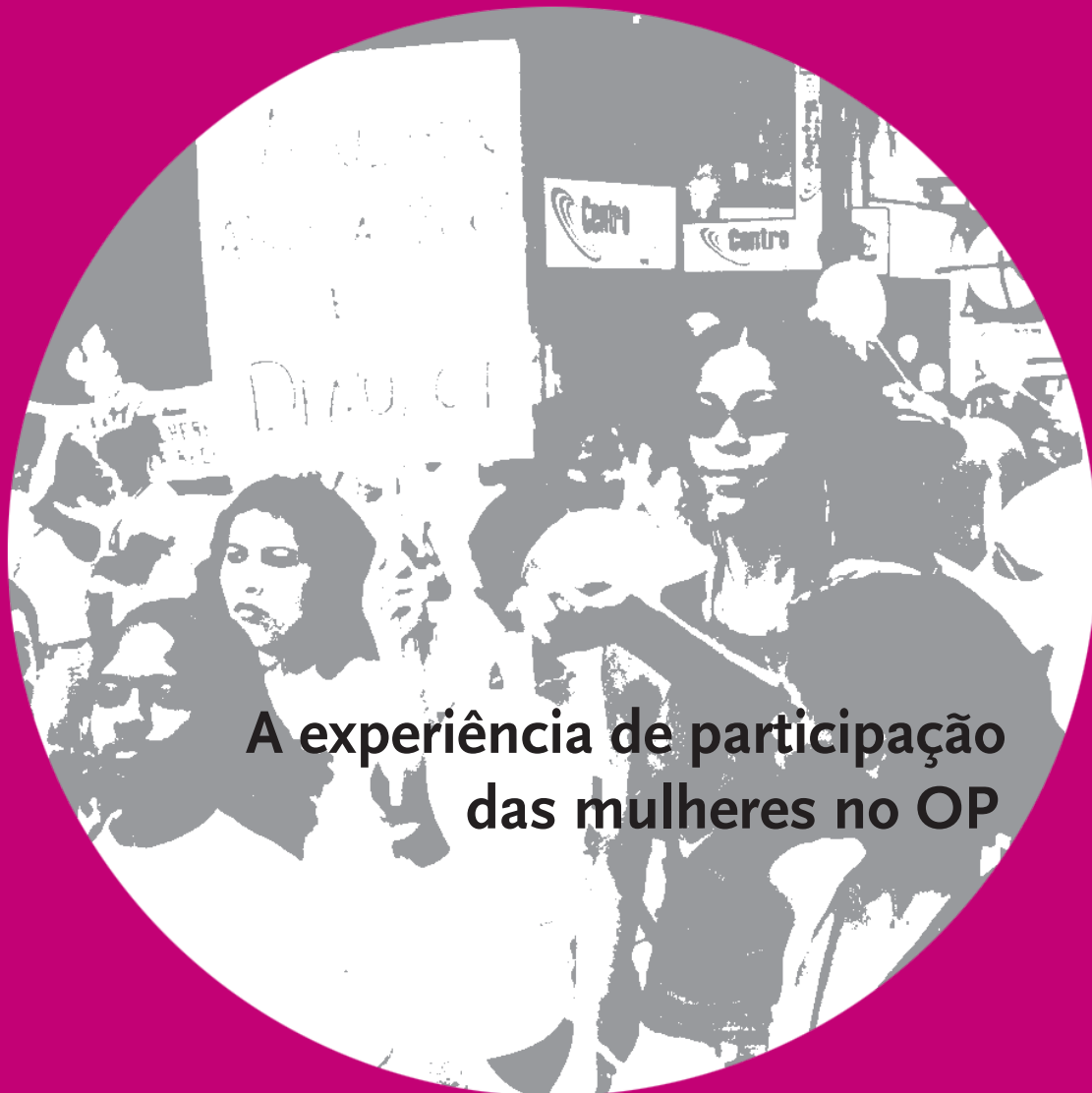
#### 5 – Plenárias temáticas

São espaços de discussão e votação em políticas públicas setoriais. Acontecem de 28 de julho a 06 de agosto.

#### 6 – Fóruns e COP

Em agosto, as delegadas e os delegados são empossados e elegem o conselho de orçamento participativo.





**A experiência de participação  
das mulheres no OP**

Em Recife, as mulheres são a maioria dos participantes do ciclo de participação do OP – plenárias temáticas e regionais. De 2001 a 2007, a média foi de 58% de mulheres, e 42% de homens. No entanto, os espaços de poder no Orçamento Participativo – delegados/delegadas e conselheiros/conselheiras do COP – ainda são majoritariamente ocupados pelos homens.



No perfil apontado em pesquisas realizadas localmente (nas Regiões Político-Administrativas – RPA’s) sobre as mulheres no OP, pudemos observar alguns indicativos a respeito das participantes. Apesar de terem sido feitas em apenas duas regiões da cidade, tais levantamentos fornecem-nos alguns elementos para refletirmos acerca de quem são as mulheres que participam do OP – quais são suas condições de vida, suas demandas, seus objetivos.

Ao lado, construímos um quadro, a partir dessas pesquisas sobre o OP: estudos locais e levantamento realizado pelo S.O.S. Corpo.



Item	Participantes RPA 4 (Fase-PE)	Participantes RPA 6 (ETAPAS)	Pesquisa SOS CORPO, 2006
<b>Renda</b>	- 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;
<b>Idade</b>	- Em sua maioria tem idade acima dos 37 anos;	-	- mulheres com idade acima dos 30 anos;
<b>Trabalho</b>	- Realizam trabalho doméstico.	- Mais da metade está inserida no setor informal ou em postos precários de trabalho (sem carteira assinada).	Estão inseridas no setor informal de trabalho. Realizam trabalho doméstico.l
<b>Raça/cor</b>	-	-	- São em sua maioria da cor/raça negra.

Fontes: 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; ETAPAS. *Orçamento Participativo no Recife: o olhar da RPA 6*. Recife, 2004; SOS CORPO/UNIFEM. *Mulheres no orçamento participativo: estudo da experiência em Recife, na gestão 2001-2004*. Recife, SOS CORPO-UNIFEM, 2006.



No estudo qualitativo, elaborado em 2005 pelo S.O.S. Corpo, também podemos delinear, mediante as entrevistas feitas com mulheres dos fóruns temáticos e da gestão, um perfil geral das participantes do Orçamento Participativo.

DEPOIMENTO “ ...

---

Em geral, são as mulheres que moram nos bairros populares mesmo, nas comunidades e, em sua maioria, acho que são negras. De uma forma geral, não são as mulheres mais jovens que participam do OP. As que fazem parte do Fórum Temático da Mulher eu acho que são mulheres a partir dos 30 anos, a grande maioria é negra, mora nas comunidades das diversas RPAs, no caso da temática da Mulher. Vem de todas as RPAs. A maioria é das áreas pobres, tanto em morros como alagados. As mulheres que participam são as mais pobres. Eu acho que



são mulheres que não estão no mercado formal; poucas estão. Mesmo nesse fórum temático, só tenho três ou quatro, de 25, que têm trabalho assim e tal. O resto é formado por mulheres que fazem artesanato; são mulheres que trabalham como diarista.

DEPOIMENTO ...”

---

Representante Coordenadoria da Mulher

Em geral, são as que já estão organizadas politicamente – em grupos populares, clubes de mães e em organizações que integram o movimento de mulheres – que participam do Orçamento Participativo. Isso indica que elas têm sido sujeitos fundamentais no processo de construção do OP, participando ativamente de demandas próprias do cotidiano de uma região, ou das mulheres como um todo.



Há, no entanto, dificuldades para que elas participem dos espaços de poder e decisão no Orçamento Participativo. Esses espaços têm sido ocupados, majoritariamente, pelos homens. Por isso, torna-se imprescindível fortalecer a organização política feminina, para enfrentar as desigualdades que fazem parte do cotidiano delas, dentro e fora de casa, como também do próprio espaço de participação, que é o Orçamento Participativo.

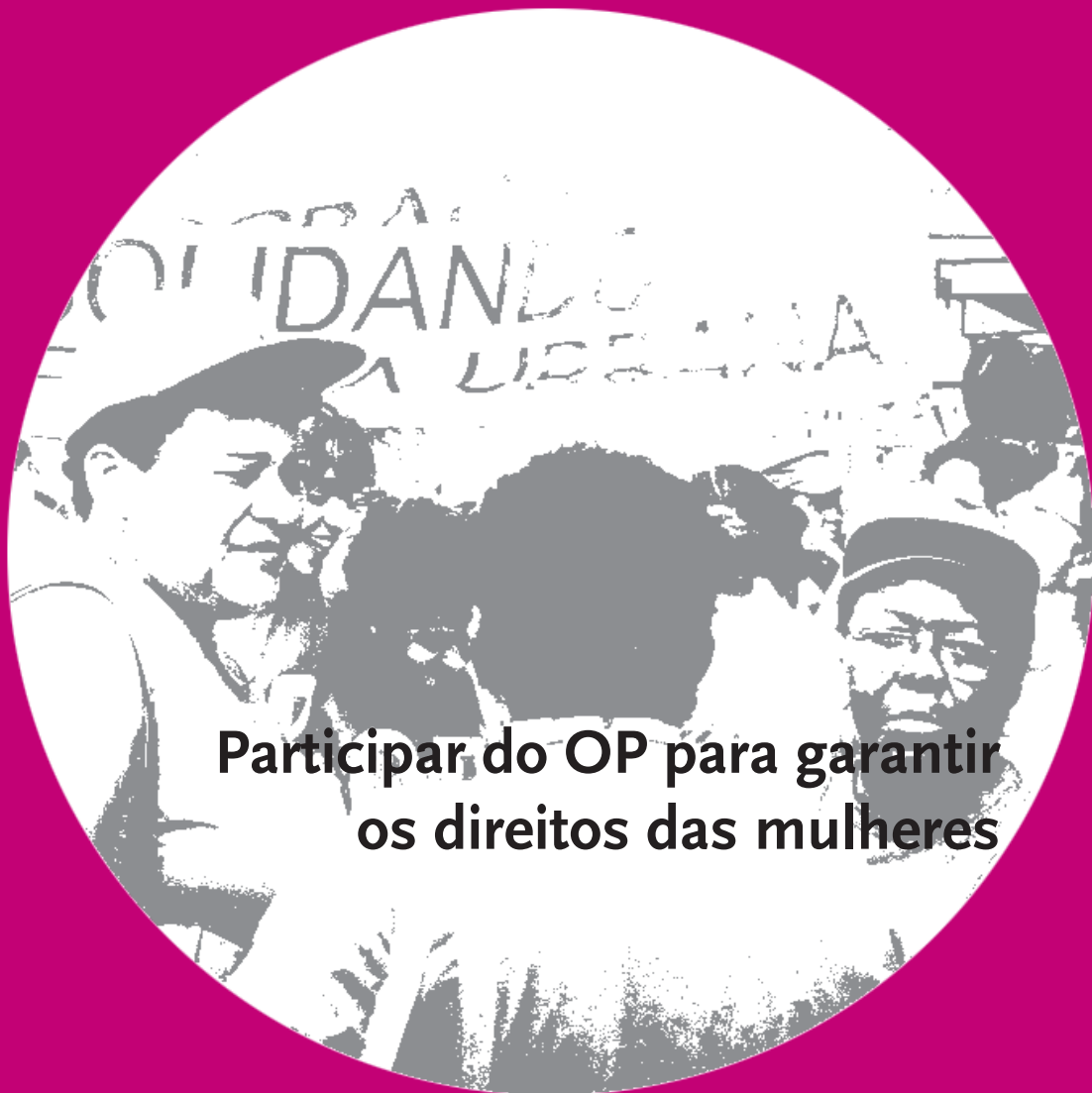
A atuação no Orçamento Participativo, como em outras atmosferas políticas, é parte do processo de construção do sujeito e, em muitos casos, de ruptura com o isolamento e a solidão no cotidiano. É, portanto, um primeiro esforço de transformação.

Na pesquisa realizada em 2005, constata-se que uma motivação importante das delegadas para participar do OP era a maior apropriação do orçamento público, do



processo de alocação e destinação dos recursos na gestão municipal. Tal expectativa, entretanto, não se realiza se o poder de decisão sobre os recursos e as políticas não se ampliar. E isso será tão mais forte quanto maior for a organização das mulheres para a incidência nesse espaço.





**Participar do OP para garantir  
os direitos das mulheres**

Apesar de serem a maioria dos participantes nas plenárias regionais, são muitos os aspectos que dificultam a participação das mulheres no OP, o que explica, em parte, o fato de elas estarem mais presentes nas plenárias regionais e menos nos espaços de representação do OP. Estes exigem uma participação mais sistemática.



Analisaremos algumas circunstâncias que, a nosso ver, constituem-se fontes de desigualdade e opressão para as mulheres. São essas razões que explicam as dificuldades e, mesmo, os contextos de subordinação na participação política feminina nos espaços do Orçamento Participativo.

### **Autonomia econômica e participação**

As condições de vida e as privações financeiras impedem muitas mulheres de participarem dos espaços de decisão. A autonomia econômica é uma condição fundamental de participação para as mulheres. São elas as mais pobres, sem condições iguais de acesso ao trabalho e à renda; são a maioria nos postos de trabalho precários (atuando como diaristas, ambulantes, vendedoras, dentre outras). Não têm, portanto, acesso a direitos fundamentais, nem possuem renda suficiente; sofrem discriminação salarial e são a maioria nas fileiras do desemprego.

Dada essa situação, as mulheres mais pobres são as que, provavelmente, estão ainda excluídas da possibilidade de participação no Orçamento Participativo. Isso

ocorre, sobretudo, nos espaços de representação, que exigem recursos para que a população feminina exerça seu direito de ir e vir. Como sabemos, a independência financeira é, dentre outras coisas, uma condição de acesso ao espaço da cidade.

Em outras palavras, o que queremos dizer é que a pobreza e a dependência econômica contribuem para agravar as situações de subordinação vividas pelas mulheres nas relações de gênero. Tais fatores tornam mais difícil romper com o isolamento doméstico, com as relações de opressão e, muitas vezes, de violência doméstica, impossibilitando a efetivação do direito que elas têm de circular pelo espaço da cidade.

Esta situação mostra que o enfrentamento da pobreza e a luta por políticas que viabilizem a autonomia econômica feminina, por meio do acesso ao emprego e à renda, são demandas fundamentais para o Orçamento Participativo. O enfrentamento da pobreza amplia e fortalece a atuação das mulheres neste espaço. Por isso, as mulheres têm feito disso uma prioridade.



## Divisão sexual do trabalho, sobrecarga e ausência de tempo para a participação

Outra situação de desigualdade que impede a participação das mulheres é a injusta divisão sexual do trabalho a que estão submetidas. Essa divisão desigual coloca “nas costas das mulheres”, sobretudo das mais pobres, toda a responsabilidade pelo trabalho doméstico e pelo cuidado com a família. A sobrecarga com esse tipo de atividade – que não é partilhada com os homens nem amparada pelo Estado, por meio de creches, por exemplo – suga o tempo e a energia das mulheres, necessários à sua participação na esfera pública.

Para muitas mulheres, a pobreza e a sobrecarga de trabalho doméstico (somadas ao poder e ao controle que os homens exercem sobre seu direito de ir e vir) levam a um confinamento na esfera doméstica e à conseqüente ausência na esfera pública.

Muitas mulheres deixam de participar, em diversos casos, por não terem com quem deixar seus filhos ou suas filhas. Por essa razão, é fundamental enfrentar a divisão



sexual do trabalho, a qual retira tempo e condições para a participação feminina, no mundo do trabalho e na vida política, em condições iguais com os homens.

Do ponto de vista da garantia da participação das mulheres, um avanço fundamental nessa direção foi a **brinquedoteca participativa**. Trata-se de uma experiência pioneira, construída pela Coordenadoria da Mulher. A iniciativa constituiu-se em uma estrutura de materiais lúdicos e em uma equipe especializada de profissionais, os quais se dedicam a desenvolver atividades com as crianças, enquanto suas mães participam das plenárias e reuniões do OP, bem como dos demais processos políticos e educativos da Coordenadoria da Mulher, hoje expandidos para os de toda a Prefeitura.

A **brinquedoteca** é uma inovação fundamental, pois reconhece e traz à tona o peso da divisão sexual do trabalho. É um mecanismo que permite que essa realidade não se reverta em um impedimento à participação feminina. A brinquedoteca é um reconhecimento das condições desiguais de participação dos sujeitos nos processos do OP e nos 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 levam consigo o trabalho doméstico para a vida pública –, a brinquedoteca libera o tempo das mulheres para a participação política. Isso faz dele um mecanismo fundamental, embora revele, por outro lado, a ausência de creches, ou sua reduzida cobertura e seu limitado horário de funcionamento nas áreas em que vivem as mulheres.

---

DEPOIMENTO “ ...

O Orçamento Participativo, quando começa esse processo nas próprias RPAs, sem dúvida atrai muita gente. Só que tem um processo que não pode ser desconsiderado: quem vai para ele. Porque as lideranças vão e as pessoas que estão com ela. Porque lembre que, para 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, nessas condições e sem falar outra coisa: nesse processo de mobilização, quem tem mais tempo para estar? Os homens! Então, você já dá o corte aí.

DEPOIMENTO ...”

Representante das Mulheres no COP

A brinquedoteca tem uma importância fundamental nos momentos de participação, mas a sobrecarga de trabalho doméstico e o cuidado com as crianças permanecem todos os dias. Por isso, lutar para que o governo municipal crie políticas de apoio à reprodução social – como creches e escolas em tempo integral – e libere o tempo das mulheres para participarem, trabalharem e cuidarem de si mesmas é uma prioridade para as companheiras que estão no OP, com o objetivo de lutar por melhores condições de vida para todas as mulheres.



## Orçamento público e redistribuição da riqueza

A vida social é estruturada por distintas dimensões de desigualdade – de classe, de gênero e baseada na raça/etnia. Significa dizer que o modo como as relações sociais entre homens e mulheres, de classe e baseadas na raça estão estruturadas – isto é, de modo injusto e desigual – expressam-se nos mecanismos de participação.

Isto acontece quando as desigualdades de poder revelam-se nesses mecanismos de participação. Por exemplo, a menor ou maior participação e, principalmente, o desigual poder entre sujeitos, sejam homens e mulheres, negros/negras e brancos/brancas, entre classes sociais. Mesmo porque esses espaços podem ou não considerar tais desigualdades como estruturantes da realidade que se pretende melhorar ou transformar.

Como vimos, as desigualdades entre homens e mulheres e entre classes sociais, muitas vezes, podem não ser consideradas nos espaços políticos e, especificamente, no espaço do orçamento participativo. Quando a pobreza das

mulheres, o seu acesso desigual ao trabalho e à renda e a desigualdade de tempo para a participação não são enfrentadas, as políticas públicas e ações que resultam da participação não estão transformando as situações de desigualdade em que vive a população feminina. Mesmo que as mulheres estejam nesse espaço participativo.

Em relação à classe ou à desigualdade econômica entre grupos sociais, esta também é uma questão importante a ser refletida e enfrentada no Orçamento Participativo. Quando lutamos por orçamento público, lutamos pela redistribuição da riqueza e não apenas para que os recursos sejam disputados entre os setores mais pobres da população.

Muitas vezes, o que predomina no processo do Orçamento Participativo é uma disputa entre pessoas, grupos ou comunidades em situação de pobreza e condições de vida precárias sobre reivindicações locais, mas não um confronto com os setores da população que geram muitos problemas vividos pela população, como empresas, por exemplo. Não há confrontos e nem um processo de de-



bate e decisão acerca da cidade como um todo e políticas públicas mais amplas, como, por exemplo, a política voltada para o direito das mulheres à cidade e à autonomia econômica.

Por definição, os recursos em causa no Orçamento Participativo são bastante delimitados, o que, por sua vez, tem implicações diretas nos tipos de ações realizadas pelo OP e na seletividade das ações a serem implementadas, isto é, na escolha de prioridades de cada área. Esse fato coloca em relevo o caráter redistributivo das ações gerais implementadas por meio do OP.

A luta por recursos públicos para as mulheres acontece, também, em outros espaços, fora do Orçamento Participativo. Ocorre quando nós, mulheres organizadas em grupos e movimentos, lutamos: 1) pela implementação de políticas públicas para todas as mulheres; 2) por um modelo de Estado que assegure direitos para todas (universais) e não apenas para uma pequena parcela da população; 3) pelos recursos para as políticas de saúde; 4) pela ampliação dos

serviços públicos e 4) pela qualidade no atendimento à população feminina.

A luta por recursos e orçamento é mais ampla. Eis a razão por que é fundamental que a atuação das companheiras no OP esteja articulada com a luta dos movimentos de mulheres e de outros movimentos sociais por políticas públicas e direitos.

### Desigualdades na participação política

Impedir a participação política das mulheres foi, historicamente, um meio de manter a esfera pública como espaço privilegiado dos homens. A interdição à participação política é uma forma de perpetuar a subordinação feminina e impedir o autofortalecimento e a auto-organização coletiva para romper com a situação de subordinação na esfera doméstica.

A cultura política dominante, machista e patriarcal, também desencoraja e afasta as mulheres da esfera pública, mantendo-a, prioritariamente, como espaço masculino. Da



mesma maneira, isso acontece nos espaços do Orçamento Participativo, onde, na disputa pelo poder, dissemina-se a idéia de que homens são mais aptos e mais capazes para atuar na política ou na esfera pública. Essa cultura enraizada contribui para afastar as mulheres dos espaços de poder no Orçamento Participativo.

É preciso enfrentar tal pensamento, assim como os mecanismos e práticas que o reproduzem. As pessoas do sexo feminino têm a mesma capacidade e o mesmo direito de se instituir como sujeito político. Para isso, o coletivo das mulheres deve fortalecer sua auto-organização – a força própria das mulheres no Orçamento Participativo – e entrar na disputa pelos espaços de poder. Ao procederem dessa forma, elas devem contribuir para desconstruir ou transformar as estruturas que impedem a ampla e plena participação feminina.

Vale lembrar que a militância, nos espaços de poder, é um instrumento e, por si só, não é capaz de suplantar as desigualdades vividas pelas mulheres no cotidiano. Para






isso, essa participação precisa estar fundamentada: 1) em uma consciência crítica dos problemas enfrentados por elas no espaço da cidade; 2) em uma organização política autônoma e 3) no compromisso com a transformação social.

No item seguinte, apontamos algumas formas de fortalecimento da organização das mulheres para incidir no Orçamento Participativo.





**Conclusões: fortalecendo a  
participação das mulheres no OP**

Como vimos, as mulheres encontram muitas dificuldades e diversos obstáculos para a sua participação efetiva no Orçamento Participativo, assim como acontece em outros espaços decisórios, pois são espaços de poder. Por sua vez, a necessidade de políticas e ações que enfrentem as desigualdades vividas pelas mulheres no cotidiano e garantam direitos não são compreendidas e priorizadas em muitos desses espaços. Dessa forma, para nós, mulheres, o envolvimento no orçamento participativo, como espaço da luta por direitos, apresenta uma série de desafios.



Ao longo desta cartilha, vimos, em decorrência dos problemas que foram apontados, que é preciso transformar a participação das mulheres no orçamento participativo. Isso significa:

- Politizar os debates sobre a situação das mulheres.
- Garantir a intervenção politizada, qualificada e autônoma das mulheres no Orçamento Participativo.
- Ampliar a participação em outros espaços do OP e fora dele.
- Articular alianças com grupos e demais movimentos que lutam por direitos e políticas públicas, como forma de ampliar a luta por orçamento público.

“Conhecer e agir são dimensões inseparáveis da formação dos sujeitos políticos” (Ávila, 2007). Por isso, a formação política – que pode ser realizada através de debates, discussões, reuniões de reflexão e preparação para

incidência dos grupos, participação nos fóruns e debates dos movimentos – é fundamental para garantir uma intervenção mais qualificada. Momentos como os acima descritos são essenciais para definir prioridades políticas e construir estratégias de intervenção.

Ao longo desta cartilha, nosso intuito foi mostrar que é a organização política autônoma das mulheres que garante sua capacidade de participação no Orçamento Participativo e nos demais espaços decisórios.

O Orçamento Participativo é um lugar da participação que exige uma organização política autônoma do coletivo de mulheres, inclusive frente ao próprio Estado. Para nele participar com poder de decisão, como também em outros espaços da democracia participativa, representativa e direta, é preciso ter pautas políticas próprias.

O OP é a esfera do encontro político de negociação entre movimentos, organização e Governo. Dessa maneira, não



é no interior do OP que as mulheres constituem sua identidade política como sujeito coletivo. Ao contrário, para terem poder de interferir nos recursos e políticas e decidir sobre eles, as mulheres devem chegar a esse espaço como portadoras de uma identidade política autônoma e forte. Em outras palavras, precisam estar conscientes de quem são, da situação de desigualdade que enfrentam e do que querem construir e transformar. Vamos à luta!





## Referências bibliográficas

ÁVILA, M. B. Feminismo e sujeito político. In Ávila, M. B. et. al. *Mulher e trabalho*. Recife: S.O.S. Corpo, 2005.

\_\_\_\_\_. Tempo, trabalho e vida cotidiana: questões para a democracia. In Ávila, M. B. et. al. *Mulher e trabalho*. Recife: S.O.S. 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.

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.

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.

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.

SANTOS, B. de S. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.



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. *Orçamento Participativo: democratização da gestão pública e controle social*. Mimeo, 2003.

## *Sites com informações sobre Orçamento Participativo*

[www.participaçãopopular.org.br](http://www.participaçãopopular.org.br)

## Sobre o Orçamento Participativo em Recife

[www.recife.pe.gov.br](http://www.recife.pe.gov.br)





A presente edição, com tiragem de 4.000 exemplares, foi composta em caracteres Scala, corpo 12, e impressa pela Brascolor, para o SOS CORPO – Instituto Feminista para a Democracia, em sistema offset, papel Reciclato 75g (miolo) e Reciclato 240g (capa). Finalizado em março de 2008.