

As mulheres no Orçamento Participativo de Belo Horizonte.

As potencialidades e limites para uma participação paritária entre homens e mulheres neste espaço.

Uriella Coelho Ribeiro

Departamento de Ciência Política/Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (NEPEM)
da Universidade Federal de Minas Gerais

RESUMO: O Brasil, desde 1970, vivencia um amplo crescimento nos diversos arranjos e mecanismos de participação popular. O crescimento da participação é sustentado pela aposta na sua potencialidade inclusiva e, portanto, no seu impulso à consolidação democrática no Brasil. Podemos dizer que o Orçamento participativo é um dos mais conhecidos mecanismos e, portanto, tema de discussão e ponto de discordância na literatura. Desta forma, esta comunicação pretende ser um instrumento de discussão sobre a participação política das mulheres no âmbito da democracia brasileira, ao buscarmos apontar possíveis condicionantes e potencialidades à participação política feminina no Orçamento Participativo (OP) de Belo Horizonte que aqui tratamos como um “público alternativo” (Fraser, 1996). Nossa discussão passa pela aparente ocupação, majoritariamente, masculina das posições de liderança dentro do Comforça do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Sendo a investigação uma busca pelos fatores limitadores e facilitadores para uma participação paritária entre homens e mulheres neste espaço.

Palavras chaves: Participação política, mulheres, participação paritária, Orçamento Participativo.

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, num movimento crescente e consistente de pressão social rumo ao processo de democratização brasileira, surge no Brasil a chamada sociedade civil e autônoma. Tal fenômeno certamente se consolida com a intensa participação de setores populares e civis que apoiaram de forma sistemática (a exemplo do movimento feminista) a

nova Constituição de 1988. A nova Carta abriu espaço institucional para a emergência daquilo que os estudos da participação em Ciência Política vêm designando por "instituições híbridas" (Avritzer e Pereira, 2005), dentre as quais podemos situar os Orçamentos Participativos. Estes novos formatos institucionais, por sua vez, têm como característica primordial a efetivação da participação numa lógica paritária entre sociedade civil e Estado. A partir de então, o que se tem constatado no Brasil, é a discussão, proposição, implantação e implementação dessas novas formas. É assim que parecemos aqui caminhar em direção à "consolidação" de uma combinação fértil e promissora entre *representação* e *participação popular*, a qual tem trazido traços constitutivos e que vem sendo tratada muito amplamente nos estudos sobre a solidificação da democracia brasileira. Este trabalho pretende ser um instrumento a mais de investigação na temática da participação política e da democracia brasileira, ao discutir a participação de mulheres no Orçamento Participativo (OP) de Belo Horizonte.

Os estudos sobre as experiências brasileiras de associativismo indicam que nos últimos 30 anos, o Brasil caminhou de uma situação de baixa densidade associativa para uma sociedade civil bastante organizada, na qual a sociedade civil tem tido um papel pró-ativo na construção das políticas públicas. Porém, o associativismo brasileiro tende a reproduzir desigualdades mais amplas presentes na estrutura social. Isso ocorreu porque, segundo Avritzer, o "associativismo se organiza obedecendo a padrões de desigualdade"¹. Partindo desta assertiva, cabe a este trabalho investigar como que, e se, as desigualdades de gênero presentes na estrutura social brasileira estão sendo reproduzidas nas esferas políticas brasileira, em especial, no Orçamento Participativo de Belo Horizonte (OP / BH).

O interesse pelo OP / BH surgiu pelo fato ocorrido no OP de Porto Alegre. Uma pesquisa realizada pelo CIDADE (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos) demonstrou que nos períodos 1998-1999, 2001-2002, 2002-2003, a maioria dos participantes nas plenárias era feminina, sendo, respectivamente, do montante dos participantes 51,4%, 57,3%, 56,4% mulheres. Porém quando direcionamos o olhar para o conselho fiscalizador

• ¹ AVRITZER, Sociedade Civil e participação Social no Brasil. Texto disponível no site <http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>

do OP-POA (COP), esta proporcionalidade se inverte, sendo este cargo de liderança ocupado por uma maioria masculina. Sendo d@s conselheir@s do COP, respectivamente, 69.0%, 51.2%, 57.1% homens. Desta forma, o trabalho foi direcionado a descobrir se este fato se repetia no OP / BH, e quais seriam os arranjos institucionais do OP e outros entraves que limitam ou dificultam uma participação feminina efetiva neste espaço público. Em BH, já se observou que as mulheres compõem grande maioria nas plenárias, mas quando convocadas a ocuparem posições de liderança (a exemplo da decisão de virem a se candidatar como Membros/Conselheiros/as da Comforça - Conselho de Fiscalização do OP), desde o OP 99/2000, estas chegam a ocupar cerca de 38 a 40% das vagas disponíveis.

A nossa investigação parte de duas hipóteses: (1) assim como em POA, a ocupação maciça masculina de posições de lideranças no OP-BH pode ser um forte indicativo de que, também nesses espaços, não há de fato uma paridade na participação, sendo violadas as condições básicas de participação efetivamente democrática. Desta forma, estando as mulheres desprovidas daqueles recursos materiais necessários, além desses espaços não apresentarem a garantia de efetiva igualdade de oportunidades a todos os participantes; (2) Uma segunda hipótese, que não se desfaz da primeira, diz que mesmo havendo a reprodução de desigualdades dentro dos mini-públicos, esta é menor do que a que existe em uma única e grande esfera pública deliberativa, como as Câmaras legislativas brasileiras. Tal hipótese caminhará na direção de Fraser que prefere públicos alternativos ao invés de apenas uma esfera pública, para pensarmos em diminuir a reprodução de desigualdades, em democratizar a democracia e ampliar os canais de participação.

Para atingirmos nosso objetivo, este trabalho (primeiro resultado da pesquisa de monografia para a minha conclusão do curso de Ciências Sociais na UFMG) consistiu no acompanhamento do processo do Orçamento Participativo de Belo Horizonte referente ao biênio 2007 / 2008 que teve sua abertura no dia 08 de maio de 2006 e sua finalização no dia 15 de dezembro de 2006, além do acompanhamento das reuniões do Comforça que ocorreram em 2006 referentes a diversos biênios passados e de entrevistas abertas com mulheres membros do Comforça. Desta forma, vamos conhecer um pouco sobre o que é o Orçamento Participativo no Brasil e, em especial, o de Belo Horizonte.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Uma experiência brasileira

O contexto sócio-político

Historicamente, a Política brasileira costuma ser enunciada como marcada por clientelismo, populismo, corrupção, apatia política, tentativas de sufocar a sociedade civil organizada em períodos não democráticos, por uma relação patronal entre os políticos, tanto entre o executivo e o legislativo, quanto entre os deputados, entre prefeitos, governadores e presidente. A política brasileira, segundo Fedozzi, é marcada pela exclusão sócio-política dos segmentos de baixa renda (sendo as suas demandas “estatizadas” por meio da cooptação clientelista e/ou assistencialista) e pelos processos institucionais de privatização do fundo público, em favor de grupos com maior capital político e econômico e acesso privilegiado aos negócios do Estado. Essa carga histórica pode ser considerada como não propícia à formação de uma sociedade civil forte, autônoma, participativa e propositiva.

Porém, na década de 1990, o Brasil vivenciou experiências institucionais de espaços participativos, que podem ser considerados como um passo para o fortalecimento das organizações civis. Dentre estas, podemos citar os Orçamentos Participativos (OP’s). Esta iniciativa partiu da ação pública exercida por movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980 que reivindicava o controle social do orçamento público. Para entendermos o que significa a proposição de um controle sobre o orçamento público, devemos antes entender o campo em que este está imerso, seus significados, suas forças políticas, interesses que este desperta, entre outros. O Orçamento público, segundo Fedozzi:

“sintetiza, em grande parte, a normatização da cidadania, pois expressa os direitos e os deveres que nascem da reciprocidade entre governantes e governados e das relações entre os poderes representativos do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). Por isso, ele traduz como se dá e de onde provém a produção do fundo público (política de receitas), e de que forma esse produto social é apropriado ou distribuído na sociedade

(por meio do perfil das despesas), configurando, assim, uma das expressões universais do moderno contrato social. Por essas razões, o orçamento é considerado o núcleo duro do planejamento governamental e se insere no campo das chamadas decisões políticas fundamentais da gestão do Estado e da Sociedade, embora não esgote o leque das decisões importantes que afetam a vida social, em nível local, regional ou nacional” (Fedozzi, p144).

Sendo assim, a descentralização da discussão da peça orçamentária (estando o deslocamento na direção da sociedade civil) faz com que o OP adquira importância no cenário político brasileiro. Além disso, os OP's ganham destaque, pelo fato de no Brasil, ao longo de anos, a prática orçamentária nunca ter sido levada devidamente a sério. Na verdade, o orçamento público, no cenário da política brasileira, foi discutido, planejado e orçado enquanto um reflexo fiel das práticas patrimonialistas, corriqueiras na gestão do nosso Estado. Por um lado, existe uma dualidade entre o que está orçado no papel e que é implementado de fato. Por outro lado, o orçamento público sempre foi “um instrumento privilegiado de acesso *clientelístico* aos recursos públicos através de processos de ‘barganha’ - seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais e/ou privados” (Fedozzi, p.145). Para Fedozzi, este tipo de prática baseada em regras pessoais dificultam a consolidação e a consumação da cidadania enquanto um valor universal e democrático. Desta forma, a discussão sobre os orçamentos com segmentos excluídos da sociedade civil, pode ser considerada como um avanço democrático, um processo inclusivo e legítimo. O que temos então, nas palavras de Fedozzi, é o Orçamento Participativo ocupando uma posição “*nuclear*” no sistema decisório da gestão. E é por isso que a sua idealização, aceitação e implementação tornam-se um desafio constante.

O Orçamento Participativo e algumas questões presentes na literatura

O Orçamento Participativo é o resultado das manifestações de movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980 que reivindicavam transparência e controle social das contas públicas. Esta iniciativa tomou destaque e popularizou-se através da experiência vivida em Porto Alegre a partir de 1989, uma experiência que envolvia iniciativa da Sociedade Civil

(representada pela UAMPA) e do governo municipal ocupado pelo PT². A partir desta, muitas outras experiências (cerca de 140) foram surgindo pelo país neste período de 1997 a 2000, uma delas é a de Belo Horizonte³.

Poderíamos definir OP, baseados na concepção do Leonardo Avritzer, como uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: (1) O OP é a cessão da Soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local, sendo o Orçamento Participativo um espaço em que todos os cidadãos são membros das assembleias com igual peso na deliberação; (2) O OP demanda a (re)introdução de elementos de participação a nível local; (3) O OP está ligado ao princípio da auto-regulação, o que exige um conjunto de regras transparentes e compartilhadas (ou até definidas) pelos participantes; (4) O OP tem como objetivo a reversão das prioridades na distribuição dos recursos públicos a nível local⁴.

Porém, as experiências não têm seguido um padrão. Muitas não têm, de forma efetiva, proporcionado à população civil a oportunidade de discutir e decidir sobre os recursos de suas cidades, ao passo que não obedece esses requisitos básicos para se pensar em Orçamento Participativo. Estes formatos variam porque a existência de um orçamento participativo (de fato) requer, entre outros fatores, vontade política do Estado (possuidor dos recursos financeiros e dos conhecimentos técnicos, burocráticos, administrativos). Se o Executivo não tem como valor ético-político democrático a participação popular, não vendo na sociedade civil potencialidade e capacitação para o processo de tomada de decisão, qualquer tentativa de implementação de um canal de participação civil está tentada ao fracasso. Pois, a participação popular na decisão sobre o destino do orçamento público, exige o compartilhamento da decisão política, o que demanda descentralização nas decisões técnico-burocráticas do Estado. Sendo muitas vezes inconcebíveis os dois tipos de compartilhamentos, por ser a sociedade civil concebida como desprovida tanto do conhecimento político, quanto do burocrático, quanto do técnico. Ou, muitas vezes, tal

² Avritzer (2002).

³ Ribeiro e Grazia (2003)

⁴ Definição disponível no texto: “Orçamento participativo e teoria democrática: um balanço crítico”

compartilhamento não ocorre pelo fato da descentralização significar perda de poder de decisão sobre o destino do orçamento municipal, conhecido como a maior moeda de barganha e o núcleo duro de qualquer gestão municipal⁵.

Poderíamos dizer que para uma experiência de Orçamento Participativo bem sucedida teria que existir uma confluência de fatores. Poderíamos citar, por exemplo: Vontade política (em especial a dos atores chaves); a quantidade de recurso disponível e seu destino; o grau de institucionalização, a existência de regras claras e de poder decisório por parte da população definindo estas regras e tendo as suas decisões acatadas; o tempo (a disponibilidade dele por parte da população para participar, e tempo para que seja ajustado o desenho institucional às características do município em questão e às necessidades da sua população).

Todos estes são elementos necessários para pensarmos o compartilhamento do poder decisório sobre a peça orçamentária. Se queremos que as decisões sejam tomadas a partir de discussões em paridade de condições, torna-se necessária uma vontade política por parte do executivo e do legislativo, assim como de todos os funcionários da prefeitura ligados ao processo, para que se possa dar o primeiro passo, mas este é apenas o “ponta pé” inicial, mas este é crucial, porque os outros elementos estão associados à ele.

O próximo elemento que poderíamos citar é a questão do conhecimento técnico e burocrático administrativo que muitas vezes está nas mãos da prefeitura, a sua democratização (em direção à população civil que participa da discussão orçamentária) é fundamental para que a sociedade civil possa participar como par de uma discussão efetiva apresentando sempre contra argumentos. Caso contrário, a presença da população será apenas um instrumento legitimador das práticas da prefeitura que implementar o OP. A não democratização dos conhecimentos técnicos e burocráticos administrativos deixa o diálogo comprometido. A decisão final deixa de ser uma deliberação (uma troca de argumentos e contra argumentos) e passa a ser um discurso legitimado dos que sabem e falam mais. Os outros (que têm este conhecimento) escutam e são levados a concordar. Por isso, é importante pensar na descentralização dos conhecimentos em que o Orçamento Público

⁵ Ver Dagnino sobre compartilhamento do poder(2002).

está envolvido. Só assim, com a população provida de recursos para contra argumentar, seria possível pensar em deliberação. Caso contrário, a presença da população será apenas consultiva, não sendo ator na tomada de decisão.

Outro problema que envolve os limites para o sucesso de uma experiência de OP é a quantidade de recurso disponível para a deliberação pública⁶. Não só este recurso disponível pelo governo, como também o disponível pela população que se propõe a participar. Sem o recurso econômico e a disponibilidade de tempo para que estes se desloquem até o espaço proposto, não é possível a sua presença física e nem as suas contribuições na discussão.

Outro ponto importante é a existência de regras claras sobre o processo, para que a população saiba como participar, que tipo de obra demandar e que estratégias montar para que a sua obra ganhe o recurso. Sendo assim, as regras têm que estar escritas e divulgadas para todos, como no caso do OP de BH que tem os livros de metodologia e diretrizes distribuídos na reunião de abertura do processo. Não ter regras claras, é quase que manter o OP enquanto apenas consultivo e não mais deliberativo. Pois, quando conveniente, as regras podem mudar em favor de quem as controla, o Governo Municipal. Desta forma, regras claras dão um maior grau de poder, na medida em que garante que o jogo (em que os atores estão disputando por obras) é o mesmo do início ao fim. As regras não só precisam ser claras, como precisam ser adequadas, ou precisam ser rearranjadas de forma a permitirem uma participação paritária. Para que as regras sejam cada vez mais inclusivas, torna-se necessário um conhecimento do público participante e um rearranjo do OP para que cada vez mais a população da cidade, em que o OP está implantado, possa participar.

Traçado o contexto político e teórico em que se encontra o Orçamento Participativo, cabe ao nosso trabalho discutir como se dá a participação feminina neste espaço público de disputa política constante e de busca sem fim por melhorias nos bairros e assim da

⁶ Se fizéssemos uma breve comparação entre as experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador, podemos dizer que, dentre outros fatores, a quantidade de recursos foi significativo para o sucesso e o insucesso do OP de cada município. O de Salvador, por exemplo, não durou mais de 4 anos, sendo que a quantidade de recursos era ínfima (não mais do que 10% dos destinadas para investimentos no município), além do recurso não ter chegado ao seu destino, e de muitas obras não terem sido concretizadas. (ver Boshi)

qualidade de vida dos moradores, em especial os de vilas e favelas, da cidade de Belo Horizonte. Como o nosso espaço é delimitado, o OP – BH, vamos expor a organização deste.

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte foi implantado na gestão (1993-1996) do prefeito Patrus Ananias de Sousa do PT. Esta iniciativa, assim como outras brasileiras, estava inserida em um contexto de crescimento desordenado da população urbana e de falta de infra estrutura na cidade para a absorção de tanta gente. Nas décadas entre 1950 e 1980, a população de Belo Horizonte cresce de 352.000 para 1.780.000 (Avritzer, 2002). A iniciativa de BH consistia em chamar a população para discutir e decidir sobre o destino de 50% dos recursos disponíveis para investimento na cidade. Para existir esta interação entre Estado e sociedade civil, o OP – BH se organizou em quatro fases “principais”. Vamos descrever cada uma delas.

A Primeira Rodada é a reunião de abertura do OP do biênio de referência. É um cerimonial em que representantes da prefeitura, vereadores e membros da Comforça saúdam a abertura do OP e a sua potencialidade democrática. Depois, são distribuídos formulários para os líderes comunitários. Estes devem se reunir com a comunidade para o preenchimento dos formulários de acordo com as obras que serão pleiteadas na próxima fase. Com obra demandada definida, os líderes comunitários mobilizam a comunidade para a Segunda Rodada que é o primeiro momento de votação sobre as obras. Esta fase acontece em cada sub-regional (entre 3 e 6) das nove Regionais. Os recursos são distribuídos por Sub-regional, tendo cada uma a sua respectiva quantidade de recursos de acordo com o seu tamanho populacional, IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbano)⁷, e dependendo da quantidade de participantes que vão a Segunda Rodada⁸. Após a votação das obras, e a

⁷ Ver livro de metodologia Op 2007-2008.

⁸ Ver livro de metodologia OP-BH 2007/2008.

contagem dos votos e do número de presentes por bairro, chega a hora de selecionar os delegados. O número de delegados é proporcional ao número de presentes⁹.

A Caravana de Prioridades é a fase em que todos os delegados de cada Regional vão, durante um dia inteiro, visitar todas as obras selecionadas na Segunda Rodada da sua Regional. A quantidade de obras é enorme (de 15 a 30, mais ou menos) nesta fase é obrigatória a presença dos delegados que desejam participar do Fórum Regional tendo direito a voto e que queiram tornar-se membros da Comforça. Fórum Regional é a fase “final” do OP do biênio em questão. Nesta fase, todos os delegados que estavam presentes na caravana de Prioridades, têm direito a voto. Nesta fase, diferente da segunda rodada, todos delegados da Regional têm direito a voto em todas as Sub-regionais, mesmo não ocorrendo disputas entre as obras de diferentes Sub¹⁰. Depois da votação, e contado o número de presentes, chega a hora de definição dos membros da Comforça. A mesma proporção que define a quantidade de delegados, define a quantidade de membros da Comforça de acordo com o número de delegados presentes no Fórum Regional. Estes membros da Comforça serão responsáveis pela fiscalização da prefeitura no encaminhamento e execução das demandas votadas e definidas no Fórum. Sendo estes, de alguma forma, os representantes da sociedade civil neste canal de participação popular e de encontro com o Estado.

COMO PENSAR A PARTICIPAÇÃO FEMININA NO OP-BH?

Poderíamos dizer que alguns pontos (presentes na literatura sobre OP e participação) levantados neste texto nos ajudam a pensar a participação feminina, mas eles não são suficientes. Compreendemos que a maneira como as dimensões (como a vontade política, compartilhamento de conhecimentos, tempo, dinheiro) são abordadas, de alguma

⁹ A plenária atingindo até 200 presentes, a Sub tem direito a 1 delegado a cada 10 presentes. Sendo de 201 a 400 presentes, a Sub tem direito a um delegado a cada 15 presentes. Sendo acima de 400 presentes, a Sub tem direito a 1 delegado a cada 20 presentes.

¹⁰ Os recursos continuam divididos entre as Sub-regionais, sendo que a escolha de uma obra em uma determinada Sub, nunca significa perda de recurso em qualquer obra de outra Sub.

forma, tratam a sociedade civil de forma homogênea. Um olhar sobre as estratificações presentes na esfera pode ajudar a pensar em arranjos mais eficientes para a participação. Desta forma, sugerimos que a abordagem conjugue a abordagem tradicional com uma outra que pense que por estes canais participativos penetram atores cultural e socialmente diferentes; e que os arranjos participativos precisam e podem ser ajustados para a existência de uma participação mais efetiva, paritária.

Pensando em dois importantes aspectos/concepções da teoria de Nancy Fraser, poderíamos encontrar alguns instrumentos para a nossa análise. Segundo a autora, a efetiva participação na esfera pública requer a não reprodução das desigualdades sociais, sendo a multiplicidade de “públicos alternativos” preferível à existência de uma única esfera pública, seja no âmbito das sociedades estratificadas quanto das igualitárias. A autora insiste que nos espaços políticos, a depender das condições de diferença e desigualdade neles implicadas, certos discursos podem ser empoderados de forma diferenciada, podendo gerar muitas formas de subordinação e sobreposição. Tal sobreposição implica na relação entre o público e o privado, a qual não é algo dado, ela é fruto de um longo processo de construção histórica. Os discursos empoderados na discussão política podem ser aqueles legitimados na esfera privada. O que promove uma atribuição de valores ao que deve ser mais ou menos importante e legítimo de acordo com um espelhamento das relações de desigualdades sociais já existentes. A multiplicidade de espaços públicos para a participação política pode ser favorável ao passo que promove espaços menos desiguais, o que pode possibilitar voz a um número maior de participantes.

Dentro de uma nova concepção para a esfera pública, Fraser ressalta a necessidade da existência da “participação paritária”, um elemento constitutivo e fundamental para se pensar a participação efetiva dos atores envolvidos na esfera pública. Desta forma, a paridade na participação não significaria busca de igualdade numérica e sim, segundo Fraser, o cumprimento de duas pré-condições: uma objetiva, que garantisse a distribuição equânime dos recursos materiais (sendo esta uma garantia de independência e voz aos participantes); e uma intersubjetiva, que implicaria em uma reavaliação dos padrões

culturais já institucionalizados de interpretação dos sujeitos (uma garantia de igualdade de oportunidades a todos os participantes e a paridade de reconhecimento, de auto-estima).

As mulheres neste cenário.

Já apontamos alguns recursos teóricos que podem nos ajudar a direcionar nosso olhar. Sob a luz dessas contribuições, vamos tentar analisar alguns fatos observados durante o acompanhamento do Orçamento Participativo 2007-2008 e das reuniões da Comforça ocorridas no ano de 2006. O que eu posso dizer a princípio, com um tom otimista, é que o Orçamento Participativo de Belo Horizonte é feito na presença das mulheres. Faço questão de apontar a presença para contrapor à política na ausência das mulheres que ocorre nas nossas instituições políticas brasileiras¹¹. Estas mulheres estão presentes numericamente no OP-BH, como também são agentes no processo como um todo.

Podemos citar a presença feminina nos momentos de tomada de palavra nas assembleias de todas as fases do OP, desde a primeira rodada até as reuniões da Comforça. Podemos dizer também que muitas(os) das(os) participantes são líderes nas comunidades, ou melhor, podemos dizer que todas as pessoas que vão ao Orçamento Participativo estão, de alguma forma, associadas (sendo líder ou não) a algum grupo organizado. Das delegadas e delegados (do OP-BH 2007-2008) entrevistados em uma pesquisa da PBH, 67% afirmaram participar de reuniões e demais mobilizações dos partidos políticos (destacando o PT, PC do B e PPS), 39% afirmaram participar de Associações Comunitárias, 16% de Comissões Locais e 15% de Associações Religiosas.

E muitas das mulheres que participam do Orçamento Participativo são líderes nas suas comunidades. São as mobilizadoras das moradoras e moradores do seu bairro, assim como são a referência para estes que lá vão participar. Todas as mulheres que entrevistei, se encaixam nesta descrição. Não só mobilizam as pessoas, como também são ativas e personagens centrais nas negociações, nas articulações no momento de busca de aliados para a aprovação de suas obras. Elas não só estão conversando com homens e mulheres,

¹¹ No Brasil, ao longo de 70 anos (1932 –2002), a representação feminina girou em torno de 1% a 8%. Sendo que as mulheres são 51,3% da população brasileira, 42,7% da população economicamente ativa e 51,2% do eleitorado nacional.

como estão trazendo idéias para a sensibilização de outros participantes na exposição nas assembleias de cartazes, fotos, documentos como atas ou estudos e laudos técnicos. Ou seja, estas mulheres são agentes na deliberação ao argumentarem e contra-argumentarem no processo de discussão e de tomada de decisão. Não estou discutindo se elas são maioria nestes processos que caracterizo como de agência e nem que elas sejam as mais capazes ou que se destaquem como mais capazes do que os homens. Apenas aponto que neste cenário de disputa política, as mulheres estão presentes assim como os homens e que juntos estão sendo peças fundamentais no encontro entre a sociedade civil e o Estado neste processo de discussão sobre o orçamento público de Belo Horizonte.

Quando recordamos aqueles elementos fundamentais de convergência para pensarmos em participação efetiva da população no processo do Orçamento Participativo, poderíamos situar as mulheres de acordo com os princípios participativos e com estes elementos. Quando se trata da questão da descentralização dos conhecimentos técnicos e burocráticos administrativos, poderíamos dizer que as mulheres perceberam a necessidade de obtê-los na medida que percebem que a ausência deles (no caso a inexperiência) foi responsável pela “perda” de muitas obras em biênios passados. Muitas das entrevistadas colocaram a necessidade de tempo, de anos de experiência, de contato com as regras e com o processo, para se obter conhecimento. Muitas das entrevistadas me surpreenderam pela capacidade de observarem não só as regras (muitas vezes complicadas) do processo, como compreenderem o processo administrativo político em que o Orçamento Participativo está envolvido. Outra coisa que me surpreende é a capacidade de pensarem de forma ampla sobre políticas públicas como uma conjugação de aspectos como a urbanização, a questão social e cultural, por exemplo. E elas colocam que estes conhecimentos sobre o OP foram adquiridos ao longo do tempo, sendo que as entrevistadas participam desde o início do OP em Belo Horizonte. Poderíamos dizer que uma primeira exigência básica para a participação das mulheres pode ser considerada cumprida. Mas que só o é, depois de muito tempo e de muitas perdas, como elas mesmas disseram. O que quero dizer com isso, é que este conhecimento não foi proporcionado por um curso de capacitação, nem por uma estratégia específica feita pela prefeitura para a descentralização do conhecimento. O que

temos são mulheres (re)criando estratégias múltiplas para a compreensão do processo do Orçamento Participativo, assim como para a compreensão da administração municipal, assim como a busca de uma compreensão básica sobre termos técnicos que envolvam obras em um município.

Mas, quando passamos para a questão de recursos material e de tempo disponíveis, a questão já não se apresenta da mesma forma. Uma pesquisa feita pela prefeitura de Belo Horizonte sobre as(os) delegadas(os) que participaram da caravana de prioridades e do fórum final do biênio 2007-2008, apontou que a renda das pessoas entrevistadas se concentra em torno de 1 SM (17%), 1 a 2 SM (28%) e 2 a 3 SM (16%), somando 61% os que têm a renda entre 1 e 3 SM¹². As mulheres entrevistadas na minha pesquisa correspondem a este perfil, e apontam em suas falas a falta de dinheiro (para pegar ônibus e freqüentar as reuniões que não são esporádicas) como dificuldade para participar. Apontam, junto com a falta de dinheiro, a questão do tempo como problemático também. Elas relatam as duplas, triplas, quádruplas jornadas de trabalho, a responsabilidade pelo cuidado dos filhos e da casa, sendo ela ou a única provedora da renda do lar ou contribuinte significativa para tal. Olhando para o cenário nacional, esta questão se repete, sendo 96 % das mulheres as principais responsáveis pelos afazeres domésticos em geral, sendo que 45% dessas mesmas mulheres trabalham também para sustentar a família¹³. Uma entrevistada (membro da Comforça da regional Centro-Sul) diz que as mulheres são “compromissadas”, ou seja, têm muitos compromissos, e conciliá-los com ser delegada e membro da Comforça é mais um desafio. Ou seja, de forma alguma, elas colocam isso como um empecilho definitivo à participação feminina, mas dizem que é mais uma dificuldade que vem sendo superada.

Mas, durante o meu trabalho de observação das fases do processo do OP, estas questões apareceram. Por exemplo, uma mãe não tinha condições de esperar a hora da votação porque tinha que voltar para casa para amamentar. Outra deixou a Caravana e perdeu o direito ao voto no fórum final, porque estava com uma criança pequena e viu que

¹² Salário mínimo de referência é 350 reais.

¹³ Fundação Perseu Abramo. *A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado*. Editora Fundação Perseu Abramo, SP: 2004.

não teria condições de seguir. Outras pediam para que a reunião não se prolongasse mais, porque tinham filho e marido em casa esperando por elas. Outras apontam o ingresso no OP como coincidente com a morte do marido e o crescimento dos filhos que se casam e saem de casa, o que acarreta em uma diminuição drástica nas tarefas domésticas. E talvez estes sejam uns dos motivos que concentram os participantes do Orçamento Participativo na faixa etária de 50 anos ou mais (36%).

Podemos perceber, de forma preliminar, que as condições da vida privada penetram no contexto público e político do OP – BH. O acúmulo de tarefas na esfera privada e econômica se apresenta como condicionante à participação feminina neste espaço. O tempo (escasso para estas mulheres) para participar, conhecer mais, mobilizar, torna-se mais do que necessário para se ter uma participação efetiva no OP. Para estas mulheres, os afazeres domésticos acumulados com os trabalhos remunerados, o cuidado com os filhos, maridos e agregados, são apresentados como limites à participação, mas, como dito, as mulheres que participam do OP-BH estão sempre arrumando maneiras de transpor estas barreiras.

Quando se trata das questões subjetivas, as coisas já não são tão claras. A sensação é que estamos em um terreno movediço. E no caso do OP-BH a subjetividade apresenta um caráter dual. Nas entrevistas com as participantes, em conversas informais com os homens que participam e com representantes da prefeitura (gerentes das regionais, ou funcionários da participação popular), as concepções que apareciam nas falas sobre o que é o feminino, a mulher e a participação da mulher nesse espaço, estavam sempre associando às mulheres a essência do cuidado, da bondade, da paciência, da maternidade, da administração do lar e da família entre outras qualidades. E estes atributos considerados da natureza feminina eram sempre associados de forma positiva com o que consideravam uma boa (ou efetiva, não sei bem como adjetivar) participação dentro do OP-BH. Acredito que esta associação positiva se deve ao fato dos participantes entender a vila ou o bairro como extensão da casa, sendo a mulher quem sabe o que o seu lar (filhos e marido) precisa, uma boa entendedora do que o bairro e seus moradores precisam. Mas do que isso, a mulher é considerada uma pessoa maternal, e o cuidado intrínseco a ela, o qual é uma qualidade positiva ao passo que os participantes percebem o OP-BH como um ambiente solista. Os participantes sempre

apontam a participação no OP como busca do bem comum, como o fazer bem a comunidade, não evidenciando o caráter de disputa e enfatizando o potencial de agregação de forças, de solidariedade, de comunitarismo.

Se a subjetividade que paira o OP-BH é uma potencialidade para a participação feminina neste espaço, ela é, ou pode se tornar, ao mesmo tempo, um fator limitador para a participação feminina caso a instância em questão não mais seja sinônimo do doméstico, do lar, do familiar, comunitário etc. Por exemplo, se a população for convidada a discutir mais do que recursos destinados às obras de seu bairro e passassem a discutir todo o orçamento da prefeitura dividido por temas, as mulheres participariam da comissão que trabalharia com a economia e investimentos, ou participariam da que cuida da educação e da assistência social? E mais, se queremos pensar o OP como instrumento para pensar a participação política em geral, devemos nos perguntar se esta socialização, esta educação política serviria para que homens e mulheres passassem a pensar que a mulher tem a capacidade de ocupar espaços políticos institucionais, nos quais elas ainda estão ausentes? Ou apenas o campo político compreendido como o do cuidado estará reservado para a participação feminina?

De qualquer forma, não podemos negar que este espaço tem um potencial para a participação feminina. Mesmo que efeitos fora do espaço do OP possam ser perversos, não se pode deixar de perceber um desdobramento positivo para as mulheres que neste espaço conseguem criar suas demandas, ter voz, mobilizar e, em especial, mudar o local onde moram e reinventar algumas relações dentro daquele próprio espaço.

Concordarmos com a teoria de Fraser (2003) que argumenta que uma participação paritária (*parity of participation*) só poderá ser alcançada por meio de duas condições. Sendo a primeira a objetiva, que requer que recursos materiais sejam suficientes e bem distribuídos, garantindo a liberdade e voz para os indivíduos que queiram participar. Se esta primeira dimensão não for pensada pela prefeitura e não for montado um arranjo melhor para possibilitar uma participação mais inclusiva, muitas mulheres podem estar fora deste espaço, ou podem não assumir uma posição de liderança neste. Para se pensar em uma paridade de participação no OP – BH, precisamos incluir todos os membros da sociedade

no processo de deliberação e debate, fazendo com que haja de fato presenças masculinas e femininas, sendo as maneiras destes agirem e pensarem (maneiras conhecidas social e culturalmente como propriamente femininas ou masculinas) respeitadas e reconhecidas. Desta forma, cumpriríamos a segunda condição, a subjetiva. Uma paridade não numérica, mas uma efetiva de condições, pode ser um ponto de partida para uma reflexão sobre o reconhecimento dos participantes enquanto pares neste processo de democratização do Estado. Uma potencialidade para se ter uma visão mais crítica do que seria uma democratização da democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, consideramos que o orçamento público ocupa uma posição nuclear dentro de uma administração municipal. Sendo a discussão deste recurso com a sociedade civil (obedecendo aos pressupostos de uma deliberação e a um arranjo de fato de orçamento participativo) um caminhar na direção de uma democratização municipal mais inclusiva, e de uma administração mais responsiva. Partindo desta assertiva, consideramos que as regras e métodos que regem as discussões em um OP podem ser inclusivas ou exclusivas para determinados grupos, o que torna necessário um estudo mais detalhado dos grupos que participam do OP – BH para que possamos saber como democratizar mais este espaço.

Na busca pela compreensão da participação das mulheres no OP – BH, não encontramos dados disponíveis e construídos pela prefeitura com um recorte de gênero. Os únicos dados disponíveis são referentes a duas pesquisas feitas com os delegados dos biênios 2003-2004 e 2007-2008 que indicam nos dois períodos uma maior presença masculina (respectivamente 52,40% e 56,00%). Mas, não podemos afirmar que esta amostra é representativa e, muito menos, que estes dados nos dizem algo sobre uma participação feminina ou masculina.

Como um resultado preliminar de investigação, podemos dizer que o Orçamento Participativo de Belo Horizonte não é um processo simples, nem rápido. É um processo que

exige dos participantes disponibilidade de tempo, recurso para deslocamento, conhecimento sobre o processo entre outros. Porém, não podemos dizer que estes pré-requisitos à participação se apresentam da mesma forma para os grupos presentes no OP – BH. O que já podemos apontar, como primeira impressão, é que nosso trabalho caminha na direção da confirmação das nossas hipóteses, aparecendo alguns indícios de desigualdades de gênero relacionados ao tempo, ao passo que as mulheres não ocupam a Comforça (o momento de maior participação, de interação com as questões da cidade e da prefeitura), assim como ocupam as plenárias. Ao mesmo tempo, já percebemos uma participação feminina muito mais significativa neste espaço do que em outras instâncias como as casas legislativas. Ou seja, esse espaço público de exercício da política oferece uma maior abertura para a participação das mulheres, porém, ainda precisamos entender melhor a participação de homens e mulheres neste espaço para entendermos como ampliar os canais de participação. Neste sentido, já apontamos disparidades na distribuição dos recursos materiais (como tempo e dinheiro) e uma potencialidade quando se trata da subjetividade que paira o OP-BH (a percepção dos participantes sobre ser mulher e ser homem e o que é uma participação política) que, porém, pode vir a ser um limite ao passo que restringe a participação feminina à esfera do cuidado.

O nosso intuito é apontar a necessidade de um interesse maior por parte da administração local em fazer um mapeamento mais detalhado com um recorte de gênero, que é o nosso interesse. Buscando entender as relações e, assim, potencializar a participação dos grupos que têm sido, de alguma forma, limitados. Fazer um mapeamento que passe desde a trajetória política dessas mulheres e homens, suas motivações e dificuldades para participar do OP, como alguma percepção de gênero, como a percepção do papel das mulheres no Orçamento Participativo e as suas percepções enquanto agentes políticos e participantes do processo de tomada de decisão. Já fizemos entrevistas que tratavam destas questões, mas não significa que não haja a necessidade da própria prefeitura buscar este mapeamento e, assim, repensar o espaço para uma inclusão efetiva de diversos atores no OP. Mas não dizemos que só o recorte de gênero deva ser feito. Raça, classe social, renda, localização territorial dentro da cidade, entre outros, podem ser

recortes que precisam ser melhor estudados para que se possa pensar em ampliar a participação e, assim, democratizar a democracia.

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, Leonardo, PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. Teoria e Sociedade. Número especial: Instituições híbridas e participação no Brasil e na França: p. 16-49.
- _____. Orçamento Participativo: A Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Evelina Dagnino (org.), Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. Sociedade Civil e participação Social no Brasil. Texto preparado para a coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos. Texto disponível no site <http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>
- _____. Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. Disponível no site <http://www.democraciaparticipativa.org/files/LeonardoAvritzer-Oor%E7amentoparticipativoeateoriademocr%E1ticaumbalan%E7ocr%E7Dtico.pdf>
- BOSCHI, Renato Raul (1999). Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. Revista Dados, V.42,n.4. Rio de Janeiro.
- CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Fazendo Política: Perfil das Conselheiras e Conselheiros do Orçamento Participativo 2002-2003. Porto Alegre: Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2003.

- DAGNINO, Evelina. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.
In: Evelina Dagnino (org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. *Sociedade Civil, Espaços Públicos e a construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades*. In: Evelina Dagnino (org.), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FEDOZZI, Luciano. *Participação nos Governos Locais do Brasil Contemporâneo*. In: *Cadernos Flem VIII – Gestão Pública e Participação*.
- FRASER, Nancy. *Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista*. In: SOUZA, Jessé (org) *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora da UnB, 2001.
- _____. *Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy*. In: CALHOUN, Craig (ed) *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge MIT Press, 1996.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres, GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes Ltda editora. 2003.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. *Cadernos de Metodologia do Orçamento Participativo de Belo Horizonte 2007-2008*
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. *Cadernos de Diretrizes do Orçamento Participativo de Belo Horizonte 2007-2008*.
- Prefeitura de Belo Horizonte, SM de Planejamento, Orçamento e Informação/ S.M. Adjunta de Planejamento /Coordenação da Participação Popular / Coordenação da pesquisa : Rosária de Pompéia Martins Pereira; Ronaldo Luciano Costa Correia. Pesquisa desenvolvida com os delegados do OP 2007/2008, entre março a dezembro de 2007 / Documento interno.
- Fundação Perseu Abramo. *A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado*. Editora Fundação Perseu Abramo, SP: 2004.