

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Ademocracia participativa como um projeto de desenvolvimento da cidadania. O orçamento participativo de Porto Alegre .

Andréia Orsato, Alfredo Alejandro Gugliano y
André Luis Pereira.

Cita:

Andréia Orsato, Alfredo Alejandro Gugliano y André Luis Pereira (2009). *Ademocracia participativa como um projeto de desenvolvimento da cidadania. O orçamento participativo de Porto Alegre. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/803>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

A democracia participativa como um projeto de desenvolvimento da cidadania

O orçamento participativo de Porto Alegre

Andréia Orsato

Alfredo Alejandro Gugliano

André Luis Pereira¹

1. Introdução

Este trabalho tem como objetivo discutir a ampliação da cidadania por parte das mulheres através da incorporação de mecanismos participativos na gestão pública, mais especificamente a partir do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre.

¹ ORSATO é doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS e professora da Faculdade da Associação Brasileira de Educação, FABE. E-mail: andreaorsato@yahoo.com.br; GUGLIANO é professora da Universidade Federal de Pelotas, UFPel e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS. E-mail: aag@ufpel.edu.br. PEREIRA é mestrando em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS. E-mail: alp_isp@yahoo.com.br.

Para falar em cidadania em tempos atuais é preciso ter em mente a origem desta palavra a qual deriva de *civita*, em latim *cidade* e seu correlato grego **politikos** - aquele que habita na cidade. Assim, o conceito de cidadania tem sua origem na Grécia clássica, sendo usado então para designar os direitos relativos ao cidadão, ou seja, o indivíduo que vivia na cidade e participava ativamente dos negócios e das decisões políticas. Cidadania pressupunha, portanto, todas as implicações decorrentes de uma vida em sociedade² (SANTANA, s/d).

Ao longo da história o conceito de cidadania foi ampliado-se, passando a englobar um conjunto de valores sociais que determinam deveres e direitos do cidadão. Na Grécia de Platão e Aristóteles, eram considerados cidadãos todos aqueles que estivessem em condições de opinar sobre os rumos da sociedade. Uma das condições necessárias era a de ser considerado um homem totalmente livre, isto é, que não necessitasse trabalhar para sobreviver, uma vez que o envolvimento com os negócios públicos exigia dedicação integral. Era pequeno o número de cidadãos, pois estavam excluídos além dos homens ocupados (comerciantes, artesãos), as mulheres, os escravos e os estrangeiros (BRITO, 2001).

As mulheres em particular eram excluídas da definição de povo e vistas como filhas ou esposas de cidadãos, lhes sendo negado o *status* de cidadãs. A esfera pública era entendida como a esfera da liberdade, a *pólis*, o lugar dos homens iguais que não estavam sujeitos às necessidades da vida e ao comando dos outros (ARENDDT, 2001). Assim, conforme aponta Brito “Historicamente, a construção das identidades de homens e mulheres se tem configurado a partir da dicotomia entre as esferas pública e privada, com atribuições de papéis, atitudes e valores previamente definidos segundo modelos naturais”. (BRITO, 2001, p.291).

Contudo, sabe-se que a idéia de cidadania sofreu inúmeras transformações, sobretudo, no que diz respeito à conquista de direitos por parte das chamadas *minorias* historicamente excluídas dos processos decisórios. No que tange à cidadania por parte das mulheres ela é uma conquista bastante recente, no Brasil data de meados do século XX, mais especificamente a partir de 1932, momento em que passaram a usufruir o direito ao sufrágio.

² No sentido ateniense do termo, cidadania é o direito da pessoa em participar das decisões nos destinos da Cidade através da **Ekklesia** (reunião dos chamados de dentro para fora) que se processa na **Ágora** (praça pública, onde se deliberava sobre decisões de comum acordo).

Porém, algumas pesquisas feministas, de acordo com Prá (1997), têm demonstrado que o discurso universalista de igualdade de direitos também é responsável por ter contribuído para sustentar formas de exclusão/inclusão da cidadania:

Uma das reflexões feministas a subsidiar os estudos sobre essa temática refere-se ao exame das construções políticas e simbólicas que servem para reforçar o estereótipo da não-cidadania feminina e da identidade masculina do poder. Dessa perspectiva, a exclusão das mulheres da esfera pública é vista como uma constante na prática e no pensamento político e não por esquecimento, mas porque representa um elemento constitutivo de categorias como *política, indivíduo e cidadão* (Rossi-Doria, 1995 in PRÁ, 1997, p.11).

Agregando-se a isso, no caso brasileiro, as enormes desigualdades sociais, as características patriarcais da sociedade e aos vários períodos de ruptura democrática vivenciados - governo Getúlio Vargas (1937-1945) e a ditadura militar (1964-1985) - os direitos políticos ficaram comprometidos para toda a sociedade, mas foram particularmente nocivos para a garantia e exercício da cidadania que estava apenas iniciando para as mulheres. Não por acaso as mesmas encontram dificuldades em se fazer representar nos postos de comando proporcionados pelo modelo liberal-representativo de democracia.

Diante desse quadro buscou-se averiguar se a adoção de formas alternativas de condução da gestão pública a partir de uma perspectiva de democracia participativa, como é o caso do OP, podem contribuir para o desenvolvimento da cidadania desde a ponto de vista de que ela possibilita um maior envolvimento de segmentos sociais aliçados do contato com a coisa pública. Nesse intuito o presente trabalho visa observar a participação das mulheres nos espaços de debate e decisão do OP tais como as assembleias temáticas e regionais, assim como, a presença em sua maior instância deliberativa, o Conselho do Orçamento Participativo.

2. O debate sobre a democracia participativa

Ao longo do século XX, a democracia liberal-representativa tornou-se hegemônica por estar alicerçada na representação e na agregação de interesses efetivados pelo sistema eleitoral. No limite, esta é uma visão minimalista de democracia baseada na limitação da participação, valorização

do conhecimento técnico e na delegação como única dimensão da representação (PEREIRA, 2006).

Deste modo, se ocorreu no século passado um processo de afirmação da democracia, nas últimas décadas a discussão se volta para a questão do aprofundamento e da qualidade dos regimes democráticos, o que requer participação popular e deliberação pública (VITALE, 2006). O debate que se levanta nesta direção diz respeito à preocupação com a democracia e a abertura de canais de participação que transcendam os espaços eleitorais, ampliando a inclusão dos cidadãos na gestão pública.

Uma das alternativas que tem sido apresentada denomina-se democracia participativa, a qual tem como uma de suas especificidades a maior abertura de canais de participação aos cidadãos. A participação é o ponto nodal do conceito de democracia participativa, tendo em vista que ela permitiria ir além do processo de decisões institucionais, possibilitando a construção de um projeto de sociedade e de vida (GUGLIANO, 2004).

A proposta da democracia participativa não é a substituição da representação pela participação, mas a complementação de uma com a outra “[...] a representação não necessariamente enfraquece a participação inclusiva. Ao contrário, nas grandes sociedades de massa a representação e a participação se requerem uma à outra para que haja uma política plenamente democrática.” (YOUNG, 2006, p.143).

No sentido de problematizar a representação dentro dos processos participativos Lüchmann (2007) afirma que tanto o modelo de democracia representativa quanto a participativa parte da noção de participação política. No primeiro caso, a principal forma de participação advém do processo eleitoral e, por conseguinte, as decisões políticas são frutos das instâncias representativas. No caso da democracia participativa, parte-se da idéia de que cabe aos cidadãos a tomada de decisões políticas, o que leva a ampliar as responsabilidades políticas, os espaços e as deliberações públicas.

Ao tratar do Orçamento Participativo, Lüchmann (2007) acrescenta que, embora sejam experiências que partem do princípio de participação direta há nesses espaços o predomínio de uma representação mediada pelas organizações da sociedade civil. No entanto, a qualidade e a legitimidade dessa representação dependem da participação, assim, as assembleias populares podem ser espaços públicos que permitem a ponte entre representantes e representados.

Em meio a esta discussão, a problemática da participação das mulheres em experiências de democracias participativas tem sido um dos temas mais destacados pelas análises que discutem novas formas de organização do Estado, apresentando-se como um questionamento que busca

compreender se houve avanços qualitativos em processos como, por exemplo, as experiências de OP.

O OP é uma das formas alternativas de condução da gestão pública que estão sendo implementadas em várias cidades brasileiras, latino-americanas e de outros continentes. Em Porto Alegre esse processo teve início em 1989, quando assume a prefeitura municipal uma coligação encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

Devido ao contexto em que ele foi implantado – fim da ditadura militar, grande organização comunitária e pressão dos grupos que apoiaram a coligação vencedora – o OP apresenta algumas especificidades que merecem ser destacadas. De um modo geral, ele é um processo que: 1) volta-se para a discussão de temas amplos - renovação do socialismo ou a fundação de uma democracia socialista; 2) prioriza a democratização orçamentária; 3) apresenta caráter assembleísta, os ciclos de debate descentralizam as discussões, mas a execução de políticas é centralizada (GUGLIANO, 2006).

Além disso, o OP é um modelo que combina aspectos do que se pode denominar de democracia direta com algumas características da democracia liberal-representativa, ou seja, a democracia participativa desenvolvida na cidade de Porto Alegre mantém a idéia de representação nas instâncias de deliberação, seja por meio da escolha de delegados, seja pela eleição dos conselheiros.

3. O Orçamento Participativo de Porto Alegre

As assembléias populares do OP, em Porto Alegre, ocorrem nas 16 regiões em que o município foi subdividido – hoje transformadas em 17 - a partir de critérios sociais, geográficos e de organização comunitária. Além desta divisão territorial da cidade, o processo participativo desde 1994, realiza discussões de acordo com áreas temáticas, que em 2005 foram: Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; Circulação e Transporte; Saúde e Assistência Social; Cultura; e Educação, Esporte e Lazer.

Nestes fóruns de discussão além da deliberação sobre a proposta orçamentária, são escolhidos os delegados regionais e temáticos e os representantes para o Conselho do OP, a principal instância de representação, discussão e fiscalização das deliberações aprovadas nas

assembléias. Cabe ao Conselho do OP a elaboração de critérios de distribuição de investimentos entre as regiões e o controle da implementação do orçamento (MENEGAT, ALMEIDA, 2004)³.

Analisando os dados coletados evidenciou-se que as mulheres apresentaram expressiva participação nas reuniões de base em 2005. As mesmas foram mais participativas do que os homens nas assembléias regionais e temáticas, onde somaram, respectivamente, 59% e 52% do total de participantes. No entanto, ao se abordar sua participação no Conselho do OP, os percentuais se inverteram em favor dos homens: de um total de 87 conselheiros eleitos 40,2% foram mulheres e 59,8% homens.

Especificamente em relação à composição do Conselho do OP em 2005 nas regiões foram escolhidos 63 conselheiros, sendo 43% mulheres e 57% homens. No que se refere às temáticas, de um total de 24 conselheiros eleitos 67% foram homens e 33% mulheres.

Partindo de uma abordagem histórica da participação feminina na composição do Conselho do OP (1991-2005), dos 1173 conselheiros identificados, 35,5% foram mulheres e 64,5% homens. Em relação às assembléias regionais, de um total de 927 conselheiros 36,4% foram mulheres e 63,6% homens. Já nas temáticas, dos 246 conselheiros, 32,5% foram mulheres e 67,5% homens.

Os dados obtidos permitem ainda visualizar uma divisão entre os sexos no que se refere aos eixos temáticos nas assembléias e no Conselho do OP. As mulheres concentraram sua atuação em guetos que reportam às atividades femininas e os homens às atividades tradicionalmente consideradas como masculinas, havendo uma divisão sexual das áreas de interesse.

Em relação às assembléias, essa cisão fica clara ao se analisar as temáticas “Saúde e Assistência Social”, com grande participação feminina (14,3% do total de mulheres e 6,9% de homens), e “Circulação e Transporte” (13,6% mulheres e 17,2% homens) e “Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo” com maior percentual de participação masculina (13,9% homens e 11% mulheres).

As temáticas “Cultura” e “Educação, Esporte e Lazer” passaram a ser consideradas de interesse *inter-gênero*, pois embora apresentando diferença percentual de participação elevada, haja vista que na primeira 27,6% foram homens e 21,5% mulheres e na segunda 24,9% mulheres e 20,7% homens, foram as duas temáticas mais procuradas por ambos e que mantiveram a mesma representação na composição do Conselho do OP.

³ Fazem parte do Conselho do Orçamento Participativo: dois titulares e dois suplentes de cada região; dois titulares e dois suplentes de cada temática; um titular e um suplente do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre; um titular e um suplente da União de Associações de Moradores de Porto Alegre; dois representantes do governo: um da Coordenação das Relações com a Comunidade e outro do Gabinete de Planejamento ambos sem direito a voto.

Além disso, cabe mencionar que “Cultura”, de acordo com os temas debatidos, não apresenta elementos suficientes para afirmar que seja uma temática feminina, como sugere a literatura (CEPAL, 2007), trata-se hoje de uma área que contempla interesses de ambos os sexos, o que não descarta a hipótese de que tenha apresentado maior percentual de homens também em função da possibilidade de promover grandes eventos na cidade de Porto Alegre.

Já a temática “Educação, Esporte e Lazer” agrega duas áreas distintas, por um lado, a educação, associada ao campo de atuação feminino e esporte e lazer, área que está mais ligada às atividades masculinas. Quiçá a junção dessas duas discussões tenha proporcionado o grande interesse tanto de homens quanto de mulheres em participar da temática.

Quanto à temática “Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental”, ocorre um fenômeno interessante. Em relação às assembléias de base observa-se uma presença levemente superior das mulheres (14,7% contra 13,7%), fato que não permite considerá-la uma área de interesse prioritariamente feminina devido à baixa margem de diferença percentual, o que pode ser fruto dos diversos temas discutidos. Poder-se-ia dizer que esta também é uma área de interesse *inter-gênero* no que tange às assembléias.

No entanto, partindo para a análise conjugada à composição do Conselho do OP, verificou-se uma grande margem de representação masculina – 39 homens e 10 mulheres no período 1994-2005 - o que permite compreender essa temática, desde o ponto de vista da composição no Conselho do OP como uma área também marcada por uma divisão de gênero, neste caso, em termos de representação, sendo uma esfera de especial interesse dos homens.

No que diz respeito ao Conselho do OP no ano de 2005 verificou-se que as mulheres foram representadas em quatro de suas seis temáticas. Se as mulheres foram mais participativas nas assembléias “Educação, Esporte e Lazer” e “Cultura”, e os homens, ao inverso, nas temáticas “Cultura” e “Educação, Esporte e Lazer”, no Conselho ambos tiveram a mesma representação: dois integrantes em cada temática.

Já na assembléia temática “Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental”, a terceira mais procurada pelas mulheres nas assembléias de base, apenas uma foi eleita para o Conselho do Orçamento Participativo. Caso mais desfavorável para as mulheres pode ser observado nas temáticas “Circulação e Transporte” e “Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo”, nas quais não houve ocorrência de representação feminina. Todavia, as mulheres dominam a representação da temática “Saúde e Assistência Social”, onde dos quatro representantes, três foram mulheres.

Situação paralela a esta é constatada na análise da composição do Conselho do OP no período 1994 – 2005.

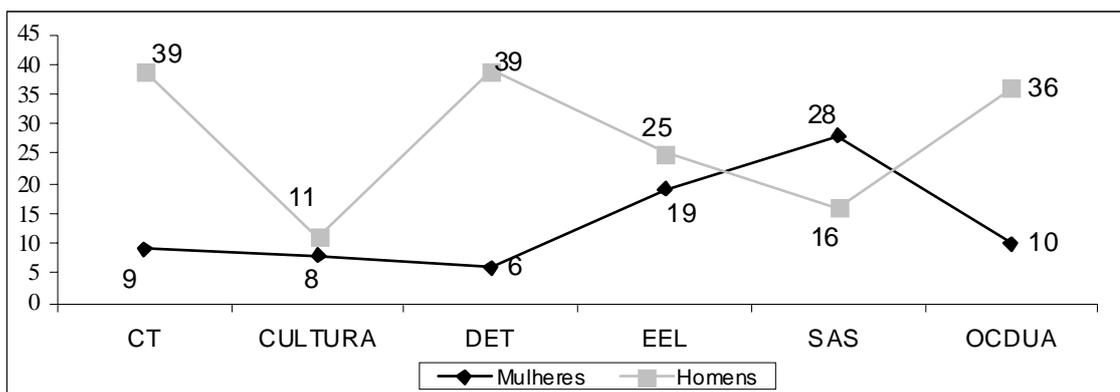


Figura 1 – Conselheiros temáticos do Conselho do OP (Porto Alegre 1994-2005) de acordo com sexo e temática.

Fonte: Elaboração do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública.

Historicamente as mulheres concentraram sua presença no Conselho nos eixos temáticos mais próximos à representação social construída em torno do que deva ser uma atividade feminina e quais deveriam ser suas preocupações. Para exemplificar, na temática “Saúde e Assistência Social” ao longo do período, as mulheres somaram quase o dobro da participação masculina: 28 mulheres e 16 homens. Esta foi a única temática em que as mesmas tiveram maior representação, nas demais elas sempre foram minoria.

Em linhas gerais as mulheres foram mais representadas em relação aos homens nas temáticas que discorrem sobre assuntos mais ligados ao que é considerado um perfil feminino, atividades relacionadas ao social e ao cuidado com o *outro*, à idéia de *sensibilidade* (GROSSI, MIGUEL, 2001), desenvolvendo uma forma de política caracterizada como *política maternal* ou *política do desvelo* (MIGUEL, 2001), ou seja, uma participação marcada pela imagem construída socialmente dos campos de atuação de homens e mulheres.

Desde outra perspectiva analítica, a prioridade dada pelas mulheres a algumas temáticas pode ser entendida como uma estratégia de entrada na esfera pública, tendo em vista que elas se ocupam de assuntos dos quais já tem certo domínio: educação, saúde e assistência social. Porém, sem desconsiderar a importância desta participação, pode-se dizer que essa é uma forma de inserção na esfera pública que também precisa ser problematizada.

4. Considerações Finais

A partir desses resultados entende-se que o direito formal à participação na vida pública não garantiu às mulheres igualdade de acesso às tomadas de decisão e aos postos de poder. Isso pode ser verificado a partir da análise dos dados segundo os quais as mulheres apresentam

expressiva participação nas reuniões de base de organização e elaboração de uma proposta orçamentária para o município, mas ao se abordar sua participação no Conselho do OP, os percentuais se inverteram em favor dos homens.

Contudo, os dados também demonstram que as mulheres participam em grandes percentuais nas assembleias e que em alguma medida se fazem representar no Conselho do OP. Para além dos números é preciso também verificar o aspecto qualitativo deste processo, ou seja, a possibilidade real de participação na vida pública proporcionada pelo OP pode contribuir para o avanço em termos de concepção da cidadania e da ocupação dos espaços públicos por segmentos historicamente excluídos, como é o caso das mulheres.

Referências Bibliográficas

- ARENDT, Hannah. As esferas pública e privada. In: _____. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p.31-88.
- BRITO, Maria Noemi Castilhos. Gênero e Cidadania: referenciais analíticos. **Revista Estudos Feministas**. Ano 9, p.291-298, 2º semestre 2001.
- CEPAL. **El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe**. X Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. 2007, p.137. Disponível em: <http://www.choike.org/nuevo/informes/5589.html>. Acesso em: 20 jan. 2008.
- GROSSI, Miriam Pillar; MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, p.167- 206, set. 2001.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Processos Participativos de Gestão Pública em Porto Alegre e Montevideú. Comparando semelhanças e diferenças. In: III CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2006, Campinas. **Anais do...** Campinas: ALAS-CP, 2006, 14p.
- _____. Democracia, participação e deliberação. Contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas**: Porto Alegre, v.4, n.2, p.257-283, jul./dez. 2004.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v.70, p.139-170, 2007.
- MENEGAT, Rualdo; ALMEIDA, Gerson. Orçamento Participativo; decisão nas mãos dos cidadãos. In: _____ (org.) **Desenvolvimento Sustentável e Gestão Ambiental nas Cidades**: estratégias a partir de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p.203-217.
- MIGUEL, Luis Felipe. Política de interesses, política de desvelo: representação e 'singularidade feminina'. **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n.1, p. 253-267, set. 2001.
- PEREIRA, Marcus Abílio. Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios. In: III CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2006, Campinas. **Anais do...** Campinas: ALAS-CP, 2006, 25p.
- SANTANA, Marcos Silvio de. **O que é Cidadania**. Disponível em: <>
- Acesso em: 14 de abril de 2009.
- VITALE, Denise. Entre participação e deliberação: por um conceito contemporâneo de democracia participativa. In: III CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2006, Campinas. **Anais do...** Campinas: ALAS-CP, 2006, 26p.
- YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n.67, p.139-190, 2006.