

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DESAFIOS PARA AMPLIAR E QUALIFICAR A PARTICIPAÇÃO DA MULHER

Página | 136

Eneide Maria Moreira de Lima  
Câmara Municipal De Guarulhos  
[eneidemoreira@uol.com.br](mailto:eneidemoreira@uol.com.br)

Maria Camila Florêncio da Silva  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo -  
EAESP da Fundação Getúlio Vargas - FGV  
[mcamilaflorencio@gmail.com](mailto:mcamilaflorencio@gmail.com)

**Resumo:** Este trabalho se propõe a analisar como se deu a participação das mulheres no Conselho do Orçamento Participativo de Guarulhos, buscando identificar as estratégias formais ou substantivas adotadas para qualificar a atuação política feminina nesse espaço, com destaque para sua presença no Conselho Deliberativo. Foi efetuada uma revisão da literatura, e esta pesquisa foi complementada com a análise dos documentos produzidos para a formação das lideranças eleitas para o Conselho do OP (Orçamento Participativo), dos Relatórios de Avaliações de Reuniões e outros, relativos aos depoimentos de mulheres de estudos anteriormente realizadas. Os dados quantitativos obtidos nesta investigação confirmam que as mulheres estão desigualmente representadas entre os sujeitos do OP, com menor participação numérica no Conselho deliberativo, ao mesmo tempo que se faz representar de forma significativa em todos os espaços de atividades do orçamento participativo. Nas reuniões plenárias representam (49%), nos fóruns regionais (42%) e no Conselho (39%). As conclusões destacam o fato de a mulher ter relevante atuação nos processos de atividades do programa, mas não o reconhecimento de suas dificuldades específicas de gênero, nem de suas formas diferenciadas de expressão, mantendo, portanto, as desiguais condições de participação e representação.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo; Conselho Deliberativo; Participação das Mulheres

**Abstract:** This paper intends to analyze how the participation of women in the Participatory Budgeting Council of Guarulhos took place, seeking to identify the formal or substantive strategies adopted to qualify women's political participation in this area, especially their presence in the Deliberative Council. A review of the literature was carried out, and this research was complemented with the analysis of the documents produced for the formation of the elected leaders for the OP Board (Participative Budget), the Meeting Evaluation Reports and others related to the testimonies of women from studies Previously performed. The quantitative data obtained in this research confirm that women are unequally represented

among the subjects of the OP, with less numerical participation in the deliberative Council, while being represented in a significant way in all spaces of activities of the participatory budget. In plenary meetings they represent (49%), regional forums (42%) and Council (39%). The conclusions highlight the fact that the woman has a relevant role in the program's activities processes, but not the recognition of her specific gender difficulties, nor her different forms of expression, thus maintaining the unequal conditions of participation and representation.

**Key words:** Participatory budgeting; Deliberative Council; Women's Participation

## 1. Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar de que modo se deu a participação das mulheres, no Conselho do Orçamento Participativo, buscando identificar quais foram às estratégias formais ou substantivas, adotadas para qualificar a participação política das mulheres neste espaço, incluindo a vivência pessoal da autora nesta reflexão. Neste sentido, a pesquisa parte do pressuposto epistemológico de que a participação da mulher ocorre de forma diferenciada aos demais sujeitos políticos no processo das atividades do Orçamento Participativo, tendo como referencial teórico a proposição de democracia comunicativa, na concepção de Young (2001) que considera as desiguais condições de participação da mulher na democracia deliberativa.

Assim sendo, considera-se relevante compreender as condições nas quais as mulheres participaram e se as mesmas permitiram, que suas reivindicações fossem apresentadas, por meio de suas experiências e estilos próprios de comunicação, e também, se as suas propostas foram consideradas, em todo o processo do Orçamento Participativo, especialmente, no Conselho deliberativo do (OP).

Este trabalho procura seguir a análise da revisão da literatura, que não só é indispensável para definir o problema, como também se ter "uma ideia precisa sobre o estado atual dos conhecimentos sobre um dado tema, as suas lacunas e a contribuição da investigação para a produção do conhecimento" (BENTO, 2012, p.1). Também será complementada com a análise dos diversos documentos produzidos para a formação das lideranças eleitas para o Conselho do OP, dos Relatórios de Avaliações de Reuniões e outros, relativos aos depoimentos de mulheres de pesquisas anteriormente realizadas. Esta discussão se insere num contexto mais amplo de discussão da democracia deliberativa desenvolvida nos últimos anos, e como estes ideais têm sido articulados em nossa sociedade, especialmente com relação à participação das mulheres nestes espaços.

## 2. Desenvolvimento

### 2.1. Fundamentos do Orçamento Participativo e a experiência de Guarulhos

Indissociável do diálogo, como prática fundamental em direitos humanos, e da possibilidade deste ser promovido, no espaço de participação do orçamento público, Gadotti (2014) considera que “o diálogo e a participação são construídos na prática, e um dos instrumentos concreto para isso, é o orçamento participativo”. Na visão deste autor, o Orçamento Participativo é um direito humano fundamental, porque diz respeito à gestão da cidade, o que envolve diretamente todos os direitos de exercício da cidadania. Sendo assim, os cidadãos e cidadãs têm o direito de participar, de todas as questões ”e certamente, a gestão da cidade lhe diz respeito, pois mexe com todos os seus direitos” (GADOTTI, 2014, p.7-8).

Nesse sentido, o atual contexto de gestão democrático participativa, com a institucionalização da participação popular como forma de governo, apresenta avanços significativos, por possibilitar a criação de” um modelo de gestão democrática que aproxima cada vez mais o cidadão [ã] do poder de decisão.”(p.7). Todavia, conforme avaliação deste autor, a possibilidade de se concretizar a participação social como um método de governo, segue a mesma perspectiva, de ver o “mundo como possibilidade” e não vê-lo apenas como “fatalidade”, como dizia Paulo Freire” (p.11).*(aspas do próprio autor.)*

No caso específico da cidade de Guarulhos, a participação popular no Orçamento Participativo, é uma experiência que desde o início, se insere no contexto formativo dos sujeitos que atuam neste programa. Essa ação formativa, sobretudo, o identificou como uma experiência inovadora de participação popular, no Orçamento Participativo das cidades.

A concepção da experiência de Guarulhos é a expressa por Gadotti (2014), na qual a participação social, ”tem um caráter pedagógico e a metodologia deve supor um aprendizado permanente” (p.10). Neste sentido, o autor considera que “a experiência de Guarulhos, mostrou em todos os momentos do processo do Orçamento Participativo, que a formação é tão importante quanto à comunicação” (p.11). Não há, para ele, possibilidade de comunicação se as pessoas não se sentirem envolvidas e adequadamente informadas.

Desta compreensão, decorre a importância dada “a informação, a formação e a comunicação”, não só como elementos essenciais no diálogo democrático participativo, mas sobretudo, como processos intrinsecamente conectados um ao outro (p.10). No entanto, considera também, que não se pode reduzir a comunicação tão somente à deliberação das demandas apresentadas, e aos recursos necessários a sua execução. É preciso que se tenha tempo, não apenas, para se programar e acompanhar as políticas públicas, mas também, para se avaliar os impactos das decisões tomadas, na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs. Nesta perspectiva, a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, vai além das condições materiais. A participação social no Orçamento Participativo envolve, sobretudo, a formação no “campo simbólico, organizativo e ideológico”, que marcam a atuação do campo democrático participativo popular. (p.10).

A propósito disso, na crítica de Young (2001), aos teóricos deliberativos, embora a autora declare concordância em princípio ,com a possibilidade de maior igualdade de participação na “democracia deliberativa” e, potencialmente essa participação seja mais “inclusiva e igualitária”, do que, “a democracia baseada nos interesses”, afirma no entanto, ser preciso reconhecer, que mesmo no processo deliberativo ” a maioria das situações reais de discussão, privilegia estilos masculinos de discurso, em relação aos femininos”(YOUNG, 2001, p. 369;370).

Esta crítica de Young (2001), em relação aos espaços deliberativos de discussão, deve-se a possibilidade concreta de exclusão das pessoas, social e culturalmente diferentes, e que apresentam argumentos muito próprios, na defesa de seus interesses e propostas. Em sua visão, a desigual condição de participação decorre principalmente das normas de deliberação vigentes ainda hoje, em inúmeras instituições, que além de serem “culturalmente específicas” em suas origens iluministas, operam como formas de poder, que silenciam ou desvalorizam os discursos de alguns”, inclusive o discurso das mulheres (p.370). Colocam em oposição ”corpo e mente”[...].”emoção e razão”. Estas normas de deliberação, privilegiam os discursos frio e desapaixonados” (p.373).

De acordo com a experiência pessoal da autora, é muito comum a visão de diálogo como disputa, que se valorizem os discursos que vão para o confronto, na defesa de reivindicações. ‘Há uma aceitação “acrítica” do modelo de diálogo como competição’ (YOUNG, 2001, p.372).

Diferentemente, as mulheres “falam menos” nas situações que se exigem certo tipo firmeza, considerada como própria dos discursos masculinos, e nas quais a competição de argumentos é valorizada. Quando as mulheres falam, ”tendem a dar mais informações, e a fazerem perguntas, mais do que afirmarem suas opiniões ou incitar controversas”(p.371).

Em razão destas desiguais condições de participação, Young (2001), apresenta outro processo de comunicação, no qual as mulheres possam se expressar em suas diferentes maneiras. Nesta concepção de “democracia comunicativa”, as pessoas mudam suas ideias quando interagem com as ideias e experiências de outros. As suas preferências transformam-se, passando de desejos subjetivos a reivindicações objetivas” (p.374). Neste processo, “ao ouvirem diferentes posições, as pessoas podem compreender de que maneira as propostas e reivindicações, afetam os que estão diferentemente situados” (p.379).

Assim, como forma de se atribuir igualdade a qualquer interação comunicativa, na qual as pessoas tenham como objetivo chegar a um entendimento, se propõe que o processo de comunicação, discussão e apresentação de propostas, considere três elementos. O primeiro elemento a ser considerado, na forma de comunicação é a “saudação”, tendo em vista o reconhecimento de respeito que se expressa com a saudação à todos e todas participantes da reunião. Essa maneira de se dirigir ao outro (a), é considerada pela autora como uma condição para o entendimento, no estabelecimento do diálogo. O uso da saudação é especialmente importante nas situações em que as pessoas” diferem em diversos

aspectos, seja em termos de cultura e valores, seja nos interesses e objetivos que pretendem trazer à discussão” (p.380).

É uma condição especialmente importante para se “resolver conflitos, ou chegar-se a um acordo” entre as partes (p.381). No que se refere ao papel da “retórica”, segundo elemento da democracia comunicativa, ela contribui para anunciar a posição de quem fala, em relação àqueles (as) que o escutam. E, se fazer escutar na discussão democrática, que em geral é permeada de discordância conflito de posições e contra argumentação é fundamental. Com relação à “narrativa”, terceiro dos elementos da democracia deliberativa, a autora afirma: “A narração exibe experiências subjetivas a outros sujeitos [...]” a narrativa revela uma fonte de valores, cultura e significados” (p.384).

Nas situações de diálogo nas quais se buscam entendimento, ao contarem sua história, por meio da narrativa, quem não vive a situação relatada pelo outro (a), “podem vir a compreender”, porque determinada comunidade, valoriza outras demandas e reivindicações, e também, “porque têm as prioridades que têm”. Assim, a autora considera a narrativa, como um dos elementos do processo comunicativo, que permite aprendizagens para todos e todas”. Cada perspectiva social tem uma versão não apenas de sua própria vida e história, mas também de todas as outras posições que afetam sua experiência” (YOUNG, 2001, p.384).

O Orçamento Participativo de Guarulhos tem uma longa caminhada de 2001 aos dias atuais. Neste período, suas atividades foram sendo constituídas na relação do governo com a população moradora dos bairros. A situação à época, não favorecia a interlocução do governo, com os setores populares, porque a gestão administrativa se apresentava centralizada, burocratizada e desarticulada entre as diversas áreas. Além disso, havia pouca capacidade técnica de planejamento e baixo nível de investimentos público. Mas mesmo assim, em meio a este contexto de dificuldades e desafios, se criou a primeira equipe de coordenação, do processo de mobilização e realização do programa de Orçamento Participativo.

A primeira etapa (2001a 2004), do ciclo de atividades de participação popular, é caracterizada como um processo de aprendizagem, baseado na troca de conhecimentos e experiências de cada participante, com o governo municipal. Neste ciclo orçamentário, as atividades foram organizadas de forma descentralizada por toda a cidade, reunindo os moradores dos bairros, em 16 regiões, com base em critérios de identidade cultural, de proximidade entre eles e de acesso aos serviços públicos.

Em cada uma das regiões do Orçamento Participativo, eram organizadas duas assembleias de moradores, chamadas de plenárias regionais. Neste ciclo, e nos que se sucederam após 2004, uma das primeiras atividades após a posse dos conselheiros (as), e representantes regionais, eleitos nestas plenárias, consistia em “participar de curso de formação sobre o orçamento público”. Este ciclo de atividades têm sido continuado nestes 15 anos (GUARULHOS, 2008, p.74).

A partir do ciclo (2005 a 2008), o programa do Orçamento Participativo é renovado em suas diretrizes, metas e indicadores qualitativos. Nesta reformulação, foram ampliadas ou criadas novas instâncias de participação popular. Entre outras, destacam-se os Fóruns Regionais, Encontros Temáticos e Encontros de Macrorregiões. Foram também criadas novas regiões, alterando- se, de 16 no primeiro ciclo, para 19 neste, e posteriormente para 23 regiões.

Como em outras experiências, que nos antecederam, as atividades se sucediam numa determinada ordem, do início ao fim de cada ciclo, que não se esgotam no tempo de um ano. Primeira das atividades, as Plenárias Regionais são reuniões abertas à população, amplamente mobilizadas pelas lideranças locais, nas quais são apresentadas e deliberadas as demandas prioritárias de cada bairro e também são eleitos os conselheiros (as), e os representantes regionais pelos moradores presentes na plenária.

Segundo os “Balanços das Plenárias” (GUARULHOS, 2013, s/p), em 2013, foram cadastradas mais de 3.000 (três mil) participantes, sendo, 1.458 mulheres (48%) e 1.555 homens (52%) (Guarulhos, 2013, s/p). As mulheres tiveram participação majoritária em seis plenárias regionais; em duas foram 50%; e os homens foram maioria dos participantes em 11 regiões. Outro dado significativo, refere-se ao uso da fala, para a apresentação e defesa propostas pelos participantes. Entre os mais de 900 (novecentos) inscritos, em (2011), 362 mulheres se expressaram, representando (39,4%) dos inscritos e 557 participantes homens (60,6%).

Diferentemente das plenárias, o Conselho do Orçamento Participativo é um espaço bastante reduzido, de lideranças populares eleitas, que se reúnem regularmente com os representantes indicados pelo governo, para o exercício do controle e planejamento das ações da prefeitura. “Sua finalidade é propor, fiscalizar e decidir o orçamento da cidade” (GUARULHOS, 2008, p.93).

Entre as atribuições do Conselho deliberativo do OP, estão desde a proposição de agenda, pauta e calendário das reuniões desse colegiado, até a elaboração das propostas, de obras e serviços, oriundas das plenárias regionais, que devem ser incorporadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), e enviada para aprovação, à Câmara Municipal de Vereadores.

Os Conselhos do Orçamento Participativo têm cerca de (1% a 2%) de representantes presentes nas plenárias regionais, como mostram os dados dos eleitos para o período de (2011/13). Do total de 46 conselheiros (as): 18 são mulheres (39%) e 28 são homens, o equivalente a (61%) de representação. (GUARULHOS, 2011, s/p).

Já os Fóruns Regionais, são também espaços de representação, instalados nas regiões do Orçamento Participativo, onde se realiza o acompanhamento das demandas prioritárias, obras e serviços, pelos representantes regionais eleitos como delegados e (as). O papel dos representantes é o de mediar à discussão entre os moradores dos bairros e os

representantes do governo. Na composição dos eleitos para o Fórum Regional do ciclo (2011/13): do total de 561 delegados (as), 235 são mulheres (42%) e 326 são homens (58%). Mas, entre as diversas atividades, destaca-se uma como estratégia governamental. A atividade formativa para qualificar a atuação dos conselheiros (as), bem como, os representantes regionais, indicados para o Conselho do Orçamento Participativo. Todos e todas as lideranças populares participavam da formação específica e geral.

Esta ideia de se constituir um processo de formação no Orçamento Participativo (OP), vêm de (2001). As atividades formativas desde então, eram desenvolvidas de diferentes formas e por diferentes pessoas. Desde as reuniões com secretários de governo, seminários, encontros temáticos, oficinas, até os cursos específicos. Estes cursos, em geral, eram oferecidos por instituições ou pessoas contratadas para este fim. No decorrer do tempo, a formação foi sendo ampliada para temas transversais ao Orçamento participativo: Leitura de Mundo, Participação Popular, Movimentos Sociais, entre outros, visavam propiciar um entendimento além da realidade na qual as lideranças atuavam: o bairro, cidade, a região, o país, e o mundo.

Desde o princípio da atividade formativa, adotou-se o método pedagógico do diálogo, por meio do qual, as lideranças populares compartilhavam seus conhecimentos, com os educadores do programa. Partia-se do conhecimento que cada liderança trazia da sua própria realidade para discussão e qualificação dos representantes do Conselho. Num primeiro momento, (2001-2004), a formação está mais associada à formação técnica, dos conselheiros (as), sendo ministrada pelos assessores da prefeitura, em geral, por ocasião da preparação do Orçamento de governo.

A partir de 2005, com a renovação de diretrizes, metas e novos indicadores qualitativos, duas metas foram diretamente relacionadas aos objetivos dos cursos de formação: "ampliar a qualidade da intervenção e articulação dos conselheiros (as) em torno das demandas apresentadas nas plenárias e "construir pactos e soluções de negociação de prioridades". Para atendê-las, a formação dos conselheiros (as), passaram a ser mais sistemática, descentralizada e permanente.

Estruturado em Temas Geradores como eixos de construção do conhecimento, seguindo a proposta do educador Paulo Freire, nesse processo, "a formação e aprendizado coletivos, é resultante do diálogo e dos saberes compartilhados e valorizados de todos os participantes" (GUARULHOS,2008, p.19). Assim, com a parceria do Instituto Paulo Freire, os espaços formativos foram potencialmente ampliados se estendendo por todas as regiões da cidade. Em decorrência da expansão, criou-se a função dos auxiliares de educação popular como agentes multiplicadores" (p.22).

A metodologia participativa de diálogo com cada um dos participantes, sobre a realidade vivida, assim como, o respeito aos seus conhecimentos e experiências de vida, possibilitou o envolvimento de mais de 3.564 lideranças, no período de 2005 a 2008(p.27). Essa linha de pensamento prosseguiu até os últimos anos dos ciclos de formação,

qualificação do OP Guarulhos. Em dezembro de 2008, foi publicada a primeira pesquisa científica do Perfil das lideranças (conselheiros e delegados), que autuaram no Conselho do Orçamento Participativo, realizada em 2007. (Guarulhos, 2008, pp.41a 45e 122 a 126). Não obstante, essa análise governamental não contemplou a perspectiva de gênero. Esta é uma das lacunas que direciona, hoje, a necessidade de resgatar alguns dos depoimentos de mulheres conselheiras, que paradoxalmente, constituem a maioria das entrevistas selecionadas para publicação na literatura revisada (Guarulhos, 2008, pp.41-45;122-126). A escolha deste objeto de estudo tem inspiração em uma destas falas que se segue:

“No começo, eu encontrei alguns obstáculos por ser mulher, mas aí nós tivemos o curso para a gente saber o que é o orçamento e eu gostei, aprendi muita coisa no OP. Eles ensinaram que a gente, quando quer uma coisa, tem de ir até o fim, e que o povo tem força” (GUARULHOS 2008, p.45).

## 2.2. Síntese dos Resultados encontrados

A questão que dá centralidade para este trabalho, procura analisar por meio da literatura revisada e complementada por documentos, de que modo se deu a participação das mulheres nos espaços do orçamento participativo e, em particular, no Conselho deliberativo, deste programa. Procura-se responder, por meio dos dados obtidos se as estratégias de qualificação desenvolvidas foram formais ou contribuíram substantivamente para o fortalecimento da atuação das mulheres.

As regras do Regimento Interno do Conselho, requer no mínimo, dois terços dos votos, para aprovação de toda e qualquer proposta colocada para discussão e que a comunicação seja breve e no momento oportuno, conforme o determinado (RI, 2009, Art.12º, Art.14º§1º e §3º;).

Nesse sentido, os dados quantitativos recolhidos nesta investigação, confirmam que as mulheres estão desigualmente representadas entre os sujeitos do OP, ela tem sua menor representação no Conselho deliberativo, ao mesmo tempo, que se faz representar de forma significativa em todos os espaços de atividades do orçamento participativo. Nas reuniões plenárias representam (49%), nos fóruns regionais (42%) e no Conselho (39%).

Na visão de Young (2001), um dos aspectos das desiguais condições de participação da mulher, está relacionado a maneira das mulheres se expressarem, e apresentarem suas reivindicações nas discussões políticas deliberativas. Como nos mostra a autora, nestas situações, as mulheres falam menos, ou não falam. Os dados analisados, com relação as plenárias de (2011), mostram que entre as 919 pessoas inscritas para uso da fala ,362 são mulheres (39,4%) enquanto que 557, isto é mais de 60% foram homens, corroborando o que afirmou a autora (GUARULHOS, 2011, s/p).

Essa desigual condição de participação tem estreita relação com “as normas” predominantes nas instituições que além de “culturalmente específicas”, também operam

como formas de poder que “silenciam ou desvalorizam os discursos de alguns” (p.370). Deliberação é sinônimo de competição nas democracias participativas. E, a competição em todos os níveis de comunicação acabam por reduzir os espaços a aqueles que dominam os discursos neste tipo de participação. Conforme Young (2001) não se pode restringir as práticas democráticas a competição de melhores argumentos, onde alguns ganham e outros perdem (p.370).

Neste modelo de “democracia baseada nos interesses”, o processo de decisão e de votação, visa atender a cada participante e seus próprios interesses (p.366). Mas, mesmo na discussão como um processo para tratar de objetivos comuns, não há, iguais oportunidades das pessoas se expressarem. A maneira de falar e de compreender, não são idênticas para todos e todas. Não se pode considerar a “deliberação neutra e universal, porque isto não corresponde a maior parte das situações reais democrático deliberativas. Estas normas foram construídas historicamente e definiram “o significado da razão e da deliberação”, em grande parte das instituições.

Dessa forma, para que o processo de discussão seja mais inclusivo e igualitário, Young (2001) propõe a “democracia comunicativa”, conceito que visa contemplar outras formas de expressão, por meio da saudação, da retórica e da narrativa. Estes três elementos contemplam melhor a maneira das mulheres se expressarem, sem serem excluídas das discussões pelas regras formais de deliberação.

Se incorporadas a teoria deliberativa, e na prática das situações reais, estas regras gerais de comunicação podem transcender a democracia deliberativa, para que se possa ouvir o outro (a), e não apenas disputarem-se as propostas. Por meio do diálogo e do respeito aos que se expressam de modo diferente, a proposta da “democracia comunicativa” de Young (2001), coloca em evidência a principal estratégia de formação e comunicação, adotadas nos espaços do Orçamento participativo de Guarulhos.

Nesse sentido, as visões aqui expressas, sobre a importância da formação e da comunicação, nas democracias participativas, são complementares. Consideram a participação social como possibilidade de aprendizagem. Young (2001) aponta para a possibilidade formativa por meio da “democracia comunicativa”, no sentido atribuído pela autora, ao uso do discurso narrativo, como possibilidade de entendimento, possibilitando a “cada pessoa possa não apenas uma versão da sua própria vida e história”, mas uma “compreensão de todas as outras posições que afetam sua própria experiência” (p.384). Desse modo as narrativas ” são fontes de aprendizagens, de valores e novos significados.

Na visão de Gadotti (2014) o sentido em si da participação popular é formativo, por isso coloca em evidência um “processo permanente de diálogo”, como prática de direito humano, na atuação concreta do Orçamento participativo. Para ele, “todos (as) têm o direito de participar da gestão da cidade”, porque são as políticas públicas, que podem assegurar os direitos nem sempre respeitados de uma parte significativa da sociedade (p.10;11).

Mas, a questão central desta investigação é saber, se as estratégias adotadas na qualificação das mulheres, podem ser consideradas formais ou substantivas? Para embasar as possíveis respostas, trataremos primeiro das estratégias formais e na sequência das estratégias substantivas. Assim, se avaliarmos a participação das mulheres nas plenárias regionais, os dados mais recentes de (2013), que as mulheres representam quase metade (48%) de todos os participantes, embora não estejam representadas em posição de igualdade, em nenhum dos espaços de discussões do OP. Apesar disso, mais de 360 mulheres fizeram uso da palavra, para apresentarem suas reivindicações. Isto representa 39,4% de todos os que se expressaram.

Dessa forma, os dados parecem confirmar o que diz Young (2001), quanto a participação não igualitária, e que as mulheres falam menos nestes tipos de reuniões’ . A participação não é igualitária[...]" a deliberação não se abre igualmente, a todas as maneiras das mulheres se apresentarem" (p.372). Contudo, não se pode considerar que as mulheres foram excluídas do processo de deliberação. Porém, o mesmo não ocorre em relação a participação nos espaços de deliberação do Conselho do Orçamento Participativo. São apenas 18 ou 39% do total de 46 conselheiros (as).

Neste tipo de reunião, as regras que regulamentam a participação tendem a ser mais excludentes. O próprio Regimento Interno que auto regulamenta a participação, e a forma de decisão, requer 2/3 dos presentes para qualquer uma das situações: "as deliberações serão resultantes dos votos favoráveis de pelo menos 2/3(dois terços) dos conselheiros (as) presentes nas reuniões do Conselho (RI, 2009, Art.14º; §1º).

Desse modo, sendo pouco maior que 1/3(um terço) do Conselho, dificilmente suas propostas serão deliberadas sem que elas busquem articulações com os outros conselheiros. Nestes casos, tudo indica que se confirma um tipo de situação, na qual são valorizados os discursos masculinos, considerados mais objetivos e articulados racionalmente. Conforme nos dizia Young (2001), nestes espaços onde têm maior valor "a força dos argumentos" as mulheres têm mais dificuldades para validar suas propostas.

As regras regimentais que o próprio Conselho referenda, é excessivamente regulamentadora, inclusive quanto a uso certo e comedido da palavra. São reuniões que tendem a tolher a fala daqueles e daquelas que não dominam estes ambientes deliberativos e não só as mulheres. São estas normas que consideramos formais e em geral são excludentes. Nestes tipos de reuniões, exige-se, uma compreensão mais ampla das políticas públicas da cidade, e não apenas de uma dada região representada pelos conselheiros (as). A compreensão do fluxo das ações de governo e sua viabilidade, se inserem em cenários mais complexos, que nem sempre alcançam o entendimento comum, e são geradores de tensões e conflitos" que também ocorrem por conta de visões e interesses diferenciados" (GUARULHOS, 2008, p.121).

Estas condições formais, é certamente uma das razões, que explica a menor representação das mulheres, no Conselho deliberativo, confirmado o que nos dizia Young

(2001), sobre as desiguais condições de participação das mulheres. Em políticas públicas, nas quais se buscam maior igualdade social, se faz urgente e necessário, repensar tais procedimentos formais de deliberação das ações de governo. Mas por outro lado, se avaliarmos a participação das mulheres, pelo que dizem em seus depoimentos publicados na literatura revisada (GUARULHOS, 2008), outros sentidos podem ser atribuídos a participação no orçamento participativo.

As estratégias de formação dirigidas a qualificação de conselheiros (as) desde o início do programa, certamente estão vinculadas ao que dizem as mulheres conselheiras entrevistadas. A promoção de espaços de diálogos como troca de experiências de pessoas de diferentes culturas e posições sociais, parecem muito próximas do processo descrito por Young (2001), como democracia comunicativa, ao possibilitar nos cursos de formação um processo de interação onde estão presentes, não só a saudação e o uso da retórica, mas a possibilidade de cada um e cada uma narrar a sua própria história.

Neste processo interativo, pode-se compreender a situação vivida e relatada por outros, ultrapassando as experiências de cada pessoa. Estas estratégias podem ser verificadas na análise do conteúdo e da metodologia presentes nos diversos “Cadernos de Orientações” temáticos, utilizados nos processos formativos (GUARULHOS, 2015b). Mas este não é o único significado que se pode atribuir a participação das mulheres, especialmente quando elas se referem aos cursos do Orçamento participativo: “No começo, eu encontrei alguns obstáculos por ser mulher, mas aí nós tivemos o curso pra gente saber o que é o orçamento e eu gostei” (GUARULHOS, 2008, p.45).

Na fala da conselheira, percebe-se o quanto representou a estratégia dialógica adotada nos cursos segundo depoimento publicado: “na verdade o aprendizado é assim: vence a democracia onde todos têm direito de ter sua linha de pensamento e um ser diferente do outro. Por isso é gostoso participar das conversas, dos cursos [...] passei a ter outra visão da cidade e conheci mais pessoas” (GUARULHOS, 2008, p.42).

Verificou-se também, que os temas específicos e transversais adotados na ação formativa, contribuíram além do orçamento participativo, possibilitando um outro patamar de consciência, de compreensão dos direitos e da força coletiva: “Eles ensinaram que a gente, quando quer uma coisa, tem de ir até o fim, e que o povo tem força”. (GUARULHOS, 2008, p.45). Entende-se assim, que estes depoimentos mostram a força das estratégias de formação na qualificação da participação social superando os contornos ainda dominantes na democracia deliberativa, que colocam em oposição, “corpo e mente” [...] “emoção e razão”, delineando outras perspectivas muito semelhantes aos ideais da democracia comunicativa proposta por (YOUNG,2001).

Por fim, nesses depoimentos transmitem o significado qualitativo de suas experiências de participação e aprendizagem nos cursos de formação. São estas as condições de participação, que nos parecem dar substância a qualificação das mulheres, e que fortalecem sua atuação nos espaços do Orçamento Participativo.

### 3. Considerações finais

Hoje, cada vez mais, se faz presente, o crescimento do campo de conhecimentos das políticas públicas, e dentro delas, as produzidas no campo de participação das mulheres.

Neste trabalho conforme levantado na literatura e documentos complementares, procurou-se verificar na experiência do orçamento participativo da cidade de Guarulhos, como as mulheres se fizeram presente com o tema: Orçamento participativo: Desafios para ampliar e qualificar a participação das mulheres. A questão norteadora desta investigação, se deteve na identificação de quais foram as estratégias formais ou substantivas, adotadas para qualificar a participação das mulheres no Conselho do Orçamento Participativo, visando analisar de que modo se deu esta participação.

As respostas que se seguem são provisórias e apontam para outros e novos desafios. Em primeiro lugar trataremos do que conseguimos identificar como estratégias formais de participação. Consideramos que as normas regimentais que organizam o processo de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo, muito se assemelham às condições expressas no pensamento da autora de referência, no que concerne ao processo designado como “democracia baseada nos interesses”, sobretudo na forma como concebe o processo de representação e deliberação democrática, na qual a decisão é determinada pelo voto de cada conselheiro (a) nas propostas que melhor servirão a seus próprios interesses.

Considerando que as Regimento Interno do Conselho, requer no mínimo, dois terços dos votos, para aprovação de toda e qualquer proposta colocada para discussão esta situação praticamente generalizada nos processos de discussão democrática das instituições, operam como formas de poder, e definem quem e como se delibera, e o tipo de discurso correto, a ser seguido no processo de comunicação por todos e todas. Todos os discursos que não condizem com estes preceitos são pouco valorizados.

Nesta lógica, dificilmente as mulheres poderão obter o número de votos necessários a deliberação de suas propostas. O mesmo pode-se dizer em relação as falas femininas, que encontram dificuldades para entenderem tais normas e se expressarem do modo considerado correto. Constatou-se assim, que não se pode considerar a participação como oportunidades iguais entre os sujeitos. Nem tão pouco, que os espaços do conselho, são apenas ambientes de deliberação de propostas. Efetivamente são apenas espaços formalmente iguais.

Nas situações reais de discussão, são espaços de poder, de locais privilegiados de formação de lideranças e possíveis dirigentes. Em geral, quanto a perspectiva de atuação das mulheres são mais excluidas. Não incluem as mulheres neste sentido. Estas condições formais - aqui entendidas como sendo as regras regimentais- aquelas que regulamentam desde a finalidade da reunião, as regras fixadas para deliberação de quórum e voto nominal, até as que determinam o tempo breve para às comunicações e o momento no qual se deve fazê-las. Estas condições formais, não explicam todas as desiguais condições de participação das mulheres nos espaços públicos. Mas certamente, contribuem para uma

maior desigualdade de participação das mesmas no âmbito do orçamento participativo, especialmente das atividades do seu Conselho deliberativo.

Todavia considerando a proposta de OP outros aspectos precisam ser considerados. De um lado, o que se refere as políticas públicas e seus efeitos não imediatos na melhoria da qualidade de vida das pessoas. Em se tratando de políticas públicas é preciso se ter tempo, não apenas, para se programar e acompanhar as a execução das ações, mas também para se avaliar os impactos das decisões tomadas, na melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Por outro lado, segundo as perspectivas apontadas neste estudo, o processo de participação e comunicação podem ser formativos podem ser formativos. Este é um dos aspectos relevantes deste programa. Assim, ao avaliarmos as estratégias de formação para qualificação dos conselheiros e conselheiras, percebe-se tanto na teoria, quanto na prática, um significado mais amplo de participação social. Confirma-se um novo significado para esse instrumento, o papel formativo, informativo e comunicativo presente neste processo, atribuído por Gadotti em 2014.

As diferentes estratégias adotadas nos espaços do programa, por meio do diálogo, permitiram uma apropriação de conhecimentos qualificando os sujeitos neles envolvidos, especialmente as mulheres conforme os relatos analisados.

São estas as condições de participação, que nos parecem dar substância a qualificação das mulheres, marcando de forma diferenciada sua atuação nos espaços do Orçamento Participativo.

Por fim, cabe destacar, que a mulher teve relevante participação nos processos de atividades deste programa, no entanto, não obtiveram o reconhecimento de suas dificuldades específicas de gênero, tão pouco, de suas formas diferenciadas de expressão, mantendo portanto, as desiguais condições de participação e representação .Reconhecer as diferentes formas de atuação das mulheres, significa incorporar às ações públicas do Estado, e não somente no âmbito dos ideais, as dificuldades e as diversas formas e maneiras de ser, e de se expressar das mulheres.

## Referências bibliográficas

- BENTO, A. (2012). Como fazer uma revisão da literatura: considerações teóricas e práticas. *Revista JÁ*, Associação Acadêmica da Universidade da Madeira, 65(VII), 42-44.
- STRECK, D.R.; REDIN, E. & ZITKOSKI, J.J. (orgs.). (2010). *Dicionário Paulo Freire*. 2<sup>a</sup> ed. ampliada. Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora.
- GADOTTI, Moacir (2014). Uma Tecnologia Social Genuinamente Brasileira e um direito humano Fundamental: Prefácio In: Lima, Kátia Cacilda Pereira e Pini, Francisca Rodrigues de Olivereira (Orgs.) *Orçamento Participativo: Múltiplos Olhares*, p.07 -15. São Paulo: Instituto Paulo Freire.

GUARULHOS, (2008). *Orçamento Participativo: Vivências e Aprendizados*. Prefeitura Municipal, Secretaria de Governo.

GUARULHOS. (2009). *Regimento do Conselho do Orçamento Participativo*. Prefeitura Municipal, Secretaria de Governo. p.2-7.

Página | 149

GUARULHOS. (2013). *Balanço Plenárias do Orçamento Participativo*. Prefeitura Municipal.

GUARULHOS. (n. d.). *Caderno de Orientações para Conselheiros (as) e Delegados(as)*. Prefeitura Municipal.

GUARULHOS. (2015a). *Arrecadação do Município de Guarulhos, abril/maio*. Prefeitura Municipal

GUARULHOS. (2015b). *Orientações sobre o Estatuto da Cidade de Guarulhos*, fevereiro. Prefeitura Municipal

GUARULHOS. (2015c). *Participação Social, Guarulhos*, fevereiro. Prefeitura Municipal

GUARULHOS. (2015d). *Políticas Públicas: orçamento Participativo e os Direitos Humanos*. Prefeitura Municipal, Guarulhos, março/abril.

YOUNG, I.M. (2001). Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa.p.365-386.  
In: Souza, Jessé (Org) *Democracia hoje-novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. UNB -Brasília.

Recebido em janeiro de 2016

Aprovado em março de 2016