



PROJETO
Fortalecendo a Participação das Mulheres no Orçamento Participativo

Documento

Perfil dos Grupos de Mulheres no Orçamento Participativo

Elaboração: Veronica Frreira e Joana Santos

Recife, dezembro de 2007

Apoio à realização:



Estrutura do Documento

1 Caracterização do município e Regiões Político-Administrativas - RPA's

2 Participação popular e democratização da esfera pública no Recife: algumas considerações

3 Perfil dos grupos de mulheres

3.1 A base de informações para traçar perfil

3.2 Participação das mulheres nos Fóruns do OP

3.3 Análise dos grupos que integram os Fóruns Temáticos

3.4 Análise dos grupos que integra os Fóruns Regionais

Conclusões

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

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

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

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

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

Em termos econômicos, a renda per capita média, no período de 1991 a 2000, passou de R\$ 303,12 para R\$ 392,46. Quando consideramos a situação das mulheres, esta situação sofre uma drástica redução: metade das mulheres responsáveis por domicílio no Recife tem rendimento inferior a R\$ 204,00/mês. É a 2ª pior situação do país. (IBGE, Censo demográfico, 2000) Segundo a pesquisa do DIEESE¹, para a Região Metropolitana do Recife, o rendimento das mulheres ocupadas corresponde a 68% do rendimento masculino, o que corrobora com o dado anterior e revela as desigualdades que atinge as mulheres no mercado de trabalho. O mapa 01 (página seguinte) apresenta a distribuição dos rendimentos no espaço da cidade, revelando a coexistência das áreas mais pobres com áreas de melhores rendimentos e, em algumas áreas, a concentração de pessoas com piores rendimentos.

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

¹ A mulher chefe do domicílio na RMR. Recife-PE, 2003. Mimeo.

As pessoas em situação de pobreza, segundo definição do PNUD², constituem 30% da população. No período de 1991 a 2000, houve um acirramento da desigualdade social. Conforme ainda os indicadores do PNUD, no ano 2000, os 20% mais ricos da população possuíam 72,6% da renda, enquanto os 20% mais pobres detinham apenas 1,4% da mesma.

O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH municipal correspondia, em 2000, a 0,797, o que classifica a cidade como uma região de médio desenvolvimento humano, ocupando a 3ª. Posição entre as demais cidades do Estado. Joga um peso fundamental, nesta situação, a melhoria nos níveis de educação da população nos últimos anos.

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

Tabela 01: Indicadores de acesso a serviços básicos

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

* Período analisado: 04/2002 a 03/2003

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

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

Segundo o diagnóstico urbano do Plano Diretor do Recife (2005), 46,32% dos habitantes do Recife (659.076 habitantes) ocupam 154.280 moradias em 421 assentamentos de baixa renda, “apresentando a carência de infra-estrutura e serviços urbanos, além de irregularidades quanto à

² Pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50.

propriedade e/ou às condições de ocupação do solo - numa área de 3.357 hectares, correspondendo a 15,26% da área total do município. Do total destes assentamentos somente 252 compõem as 66 Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS”.³ No contraste entre áreas de grande investimento imobiliário com áreas sem infra-estrutura e irregulares, Recife possui ainda áreas com grande patrimônio histórico, que remontam ao período colonial e conformam parte importante do desenho da cidade e de sua dinâmica social, cultural e econômica.

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

2 Participação popular e democratização da esfera pública no Recife: algumas considerações

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

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

Dentre as iniciativas do Estado, podemos destacar a criação, nos anos 1940, dos “Comitês Populares Democráticos de Bairro”. Nos anos 70 do século XX, na gestão de Gustavo Krause (1978-1982), são criados os Núcleos de Planejamento Comunitário - NPC, os famosos “barracões”, mecanismo de caráter meramente assistencial, pois prestava alguns serviços básicos como documentação, balcão de empregos e assistência odontológica, e as prioridades eleitas pela população não eram necessariamente realizadas pela PCR, tampouco os sujeitos sociais eram

³ Segundo o Cadastro de Áreas Pobres (PCR/URB; UFPE/FADE, 1998). Não constam informações sobre a composição por sexo da população nessas áreas, como também sobre os/as responsáveis pelos domicílios, o que seria de grande valia para nossa análise.

envolvidos no acompanhamento do processo de implementação, totalmente nas mãos da Prefeitura. Na verdade, os barracões constituíam um instrumento da Prefeitura de conhecimento da realidade comunitária para controle da população, sobretudo de sua organização política. O principal objetivo político dos “barracões” era o de “antecipar e rever a pressão popular” (Silva, 2003). A Prefeitura, inclusive, apoiava a formação de entidades nas comunidades, oferecendo inclusive local para a instalação, na tentativa de cooptar discursos e afiná-los ao da administração municipal⁴.

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

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

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

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

⁴ Esse processo se reverteu no chamado “efeito Krause”, pois durante a sua gestão o número de associações comunitárias passou de 17 para 57.

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

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

Na Gestão do Prefeito João Paulo (PT), iniciada em 2001, se anuncia o “Novo Orçamento Participativo”, como principal instrumento de planejamento das políticas públicas e um dos elementos estruturantes do “modelo de gestão democrática” idealizado pela Gestão para o período 2001-2004⁵. O OP é anunciado assim como o “carro-chefe” da Gestão Municipal, conforme se ressalta na fala da seguinte entrevistada, delegada do OP

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

O OP assume uma nova estrutura nessa Gestão, conformada em diálogo com a sociedade civil organizada. Nesse processo de reestruturação, diversos sujeitos sociais, representantes de ONG’s, Universidades e movimentos sociais, participaram da construção da proposta de Orçamento Participativo para a cidade. Estes sujeitos seguem contribuindo seja na participação direta, como na

⁵ Além do Orçamento Participativo, integravam este modelo a “Responsabilidade Metropolitana”, isto é, o planejamento das ações tomando a cidade no contexto metropolitano; o planejamento descentralizado e a ação integrada. (Cf. Silva e Teixeira, 2004).

formação de sujeitos para participar dos ciclos do OP e ainda na realização de análises e críticas sobre a experiência.

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

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

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

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

eu espero que hoje ela tenha essa mesma força, mas ela vem com este objetivo: de afirmar e reafirmar que existe uma situação desigual aí, e que nós queremos as especificidades, pra nós denunciarmos essa desigualdade, e colocarmos as nossas especificidades porque nós temos particularidades sim, nós queremos igualdade de direitos, mas nós temos as nossas particularidades... (Representante Fórum Temático das Mulheres)

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

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

Em síntese, o processo de implementação do Orçamento Participativo na Gestão do Prefeito João Paulo, ao configurar com centralidade o modelo de gestão democrática, segue carregando heranças e rupturas, mudanças e continuidades que caracterizam esta experiência (Silva e Teixeira, 2003).

3 Perfil dos grupos de mulheres

3.1 A base de informações para traçar perfil

Este estudo sobre o perfil geral dos grupos de mulheres que incidem nos fóruns do Orçamento Participativo não se pretende ser um estudo detalhado e aprofundado, por uma razão fundamental. Trabalhamos a partir das fontes institucionais existentes sobre o Orçamento Participativo e, infelizmente, com um dado que parece perpassar todas as esferas do OP: a ausência de informações institucionais sobre a participação no Orçamento Participativo, as características dos grupos participantes e dos delegados e delegadas eleitas e atuantes no ciclo participativo do orçamento municipal.

A partir dos dados institucionais, pudemos fazer uma caracterização geral, baseada nos seguintes elementos fundamentais: vínculo entre delegadas eleitas e grupos organizadas e natureza destes grupos; presença de delegadas representantes de grupos organizados de mulheres vis a vis a presença de delegadas em grupos mistos; fóruns temáticos e regionais em que a presença dos grupos de mulheres se mais ou menos intensa e possíveis razões, além de outras considerações passíveis de serem problematizadas a partir destes dados e de sua insuficiência.

3.2 Participação das mulheres nos Fóruns do OP

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

Ao levantarmos o perfil já traçado em pesquisas realizadas localmente (em RPA's) sobre as mulheres no OP, pudemos observar alguns indicativos sobre o perfil das mulheres participantes do OP. Vale destacar que essas pesquisas nos servem apenas como referência, uma vez que se restringiram a duas regiões da cidade, mas nos trazem importantes elementos para a reflexão.

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

No estudo qualitativo realizado no ano de 2005, pelo SOS CORPO, também podemos apreender, através das entrevistas realizadas com mulheres dos fóruns temáticos e da gestão, um perfil geral as participantes do Orçamento Participativo. Uma destas entrevistas retrata uma síntese do que encontramos nas entrevistas como o perfil das mulheres que participam dos ciclos do Orçamento Participativo.

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

Estas informações nos servem como referência para analisarmos, neste documento, os grupos de mulheres que incidem no Orçamento Participativo, com foco nos fóruns temáticos e regionais, no ano de 2006, e para aprofundar questões já colocadas naquele período.

b) Os Fóruns Temáticos

Do Fórum de Assistência Social, participam grande maioria de mulheres, fato que, ao mesmo tempo, revela que o pertencimento político das mulheres está diretamente relacionado ao enfrentamento cotidiano da pobreza, como também da associação entre as mulheres como sujeitos fundamentais na política de assistência social, sobretudo no que se refere à administração de benefícios.

Vale destacar que no município, a exceção do atendimento prioritário às mulheres em situação de violência nos programas assistenciais, não há uma política de assistência que se implementa *para* as mulheres, mas, como nos programas vinculados às demais esferas de governo, se faz *através* delas. O único grupo vinculado ao movimento de mulheres que incide neste Fórum Temático é o grupo Cidadania Feminina, localizado no Córrego do Euclides e que tem uma forte atuação nos espaços de controle social e democracia participação, especialmente no OP. Atualmente, este grupo integra a coordenação do Fórum de Mulheres de Pernambuco. A mais forte presença é dos clubes de mães e, no geral, das associações de moradores.

Nesse sentido, este dado nos remete a um questionamento emergente quando da realização da pesquisa “Mulheres e Orçamento Participativo: análise da gestão 2001 a 2004”. Este questionamento referia-se a como o OP potencializa a participação das mulheres, especialmente daquelas que atuam nos limites de suas comunidades. O OP potencializa a participação destas mulheres em outros espaços ou encerra esta participação. Isto é, a partir do OP, as mulheres ampliam sua atuação política em outros espaços, ou passam a ter no OP seu único espaço de participação? Essa nos parece ser uma questão central para analisar os impactos do OP na vida política das mulheres que dele participam e no seu potencial de construção de sujeitos e no fortalecimento das mulheres.

Esta questão é reafirmada quando observamos o perfil dos grupos de mulheres que integram os fóruns temáticos do OP.

**Fórum Temático da Assistência Social
2006**

Perfil dos Grupos	Delegadas
Grupos de mulheres	7
Grupos mistos	15
Programas governamentais	4
Total	26

**Fórum Temático da Assistência Social
Perfil dos Grupos de Mulheres
2006**

Perfil dos Grupos	Total de Grupos	Delegadas
Associações/Grupos de mulheres do bairro	1	2
Clubes de mães	3	3
Grupos populares de mulheres vinculados ao FMPE	1	2
Total	4	26

b) Fórum Temático da Mulher

No Fórum Temático da Mulher, a presença maior é de grupos de mulheres e movimentos (FMPE e CUT) mas, também, chama atenção que há uma participação quase igual entre grupos de mulheres e mistos. Os clubes de mães estão ausentes, assim como os grupos populares de mulheres não vinculados a movimentos. Isto parece revelar, de um lado, que há uma incidência dos movimentos de mulheres e grupos vinculados a estes neste fórum temático, de modo prioritário, em detrimento dos outros fóruns.

Por outro lado, os grupos populares de mulheres, como nos bairros e clubes de mães, tem seu pertencimento no OP associado às demandas da vida cotidiana, em detrimento dos espaços de fortalecimento da auto-organização e da reflexão sobre a situação e as demandas próprias das mulheres.

Daí surgem duas questões a serem aprofundadas: primeira é, o Fórum temático da mulher não é visto como espaço para as demandas cotidianas? Ou a identidade política mais forte é a organização em torno de uma demanda e não a identidade como grupo de mulheres, como é o caso dos clubes de mães?

Revela-se, também, que há uma desarticulação, por parte dos movimentos de mulheres, entre sua agenda política e as demandas das mulheres das classes populares, como é o caso da questão da pobreza (diretamente relacionada ao fórum de desenvolvimento econômico e da assistência social). Não à toa, há uma avaliação recente, por exemplo, no Fórum de Mulheres de Pernambuco, de que estas questões precisam ser melhor enfrentadas.

Fórum Temático da Mulher
2006

Perfil dos Grupos	Delegadas
Grupos de mulheres	11
Grupos mistos	9
Programas governamentais	0
Total	20

Fórum Temático da Mulher
Perfil dos Grupos de Mulheres
2006

Perfil dos Grupos	Total de Grupos	Delegadas
Associações/Grupos de mulheres do bairro	2	3
Clubes de mães	0	0
Grupos populares de mulheres vinculados ao FMPE	4	7
Movimentos de Mulheres	2	2
Total	8	11

No entanto, o Fórum Temático da Mulher tem se constituído, desde o início do processo do OP na cidade, como uma dos fóruns de maior visibilidade e atuação política no processo do OP. Este fato se relaciona com o reconhecimento e atuação dos movimentos de mulheres na cidade, que tem participado no período de mobilização do ciclo orçamentário, limitando-se, porém, à representação neste espaço. Daí porque, como se verá adiante, há um descolamento entre a incidência no fóruns regionais e aquela que se processa nos fóruns temáticos.

Há uma especificidade a ser considerada, que diz respeito ao fato de a participação nos fóruns regionais está diretamente vinculada ao local de moradia. No entanto, o que se revela, é a falta de incidência política no processo de preparação e mobilização da mulheres que residem nas áreas mais pobres da cidade. Parece, portanto, a atuação dos grupos populares, como os clubes de mães, continua a ser desvinculada do movimento de mulheres. Nesse sentido, é o Estado, através do processo do OP, que atua na organização e mobilização das forças populares, o que pode trazer implicações políticas, no sentido do vínculo estabelecido com as organizações e entidades que emergem neste processo.

b) Fórum Temático de Desenvolvimento Urbano

É forte, historicamente, a organização política dos setores populares em torno das questões urbanas, como saneamento, ocupação do solo urbano, moradia. Embora sejam aquelas que, no cotidiano, arcam com o peso da reprodução social - provisão de água, saneamento, moradia - as mulheres encontram muitos obstáculos à sua auto-organização nestes espaços, em função das relações desiguais de poder frente aos homens. No entanto, mais recentemente, a organização das

mulheres, e a conseqüente maior visibilização de suas demandas nesta área, vêm se fortalecendo. A participação em espaços como o Fórum Estadual de Reforma Urbana (o qual, dentro de sua estrutura político-organizativa, instituiu um Grupo de Trabalho de Gênero) certamente têm contribuído para fortalecer a atuação das mulheres no OP e neste Fórum Temático.

Dado a tradição organizativa e estas mudanças nos últimos tempos, percebe-se uma maior politização nos grupos que atuam neste Fórum, que, ao contrário dos regionais, são em sua maioria ligados aos movimentos de mulheres.

Temos insistido na compreensão de que as desigualdades de gênero estruturam o espaço da cidade - mulheres e homens vivem, têm acesso e circulam de maneira desigual nas cidades - e embora se saiba que as mulheres sejam as mais afetadas, no cotidiano, com a ausência de uma política de desenvolvimento urbano, sobretudo nas áreas mais pobres da cidade, a agenda das reformas urbanas não é prioritária no movimento organizado de mulheres, daí a pouca participação de delegadas neste espaço, como também a participação e pautas específicas das mulheres não são suficientemente privilegiadas nos espaços do movimentos urbanos, o que se reflete na participação no OP.

Isto é particularmente importante de ser considerado uma vez que, conforme demonstram os dados institucionais (Prefeitura do Recife), a grande maioria dos recursos são destinados às prioridades nas áreas de seneamento urbano e moradia.

Fórum Temático Desenvolvimento Urbano 2006

Perfil dos Grupos	Delegadas
Grupos de mulheres	7
Grupos mistos	14
Partidos	1
Total	22

**Fórum Temático Desenvolvimento Urbano
Perfil dos Grupos de Mulheres
2006**

Perfil dos Grupos	Total de Grupos	Delegadas
Associações/Grupos de mulheres do bairro	1	1
Clubes de mães	0	0
Grupos populares de mulheres vinculados ao FMPE	4	6
Movimentos de Mulheres	0	0
Total	5	7

b) Fórum Temático da Juventude

No Fórum Temático da Juventude, encontramos uma situação peculiar: além do pequeno número de delegadas mulheres que o integravam no ano de 2006, nenhuma destas tem vinculação a grupos populares, organizações e movimento de mulheres. A grande maioria pertence a grupos mistos e, inclusive, chama atenção a participação de mulheres vinculadas a programas de governo.

Fórum Temático da Juventude

Perfil dos Grupos	Delegadas
Grupos de mulheres	0
Grupos mistos	6
Programas governamentais	1
Total	7

c) Fórum de Desenvolvimento Econômico

Neste Fórum, há uma situação completamente distinta das demais. Há 11 delegadas compondo o Fórum Temático, mas nenhuma delas é vinculada a grupos ou movimentos de mulheres. Os grupos de mulheres estão ausentes destas discussões, centrais na disputa por direitos no espaço

da cidade. O mesmo se passa em relação ao Fórum Temático da Cultura, do qual participam grupos culturais mistos e, ainda, representante de programa governamental. O Fórum Temático da Educação, surpreendentemente, tem uma situação semelhante: dele participam, no exercício 2006, seis mulheres eleitas delegadas, das redes de jovens, grupos de voluntariado como o Amigos da Escola e comissões de partido (PT).

d) Fórum Temático de Negros e Negras

Neste Fórum, há quatro delegadas mulheres, duas das quais vinculadas a grupos de resgate da cultura afro, uma delegada eleita pelo Movimento Negro Unificado, que é um movimento misto, e, ainda, uma delegada eleita pela Rede de Jovens do Nordeste. Também aqui, a presença dos grupos de mulheres, inclusive dos grupos de mulheres negras existentes na cidade, não é uma realidade, assim como os movimentos de mulheres aliados à luta anti-racista.

3.1 Análise dos grupos que integram os Fóruns Regionais

a) Fóruns regionais da RPA 1

De uma maneira geral, nos fóruns regionais percebe-se uma ausência de grupos de mulheres ligados ao movimento, o que sempre indica ausência do movimento nas regionais - não necessariamente na participação, mas na mobilização para a incidência. Por outro lado, quase totalidade dos grupos femininos são clubes de mães. Aqui, aparecem situações singulares, que refletem as relações de poder neste espaço de participação e práticas políticas instrumentalizadoras: a eleição de homens delegados como representantes de grupos de mulheres.

Na RPA 1, há uma presença maior de grupos mistos, de homens e mulheres, inclusive grupo de mães, pais e adolescentes, além de forte presença de grupos vinculados a atividades culturais (blocos carnavalescos) e apenas 04 grupos de mulheres, todos grupos de mães, incidindo no OP.

Portanto, a participação das mulheres é feita através dos grupos organizados na localidade, característica dos fóruns regionais em sua quase totalidade.

Fórum regional 1.1

2006

Perfil dos Grupos	Delegadas
Grupos de mulheres	09
Grupos mistos	18

Total	27
-------	----

Fórum regional 1.1

Pefil dos grupos de mulheres

2006

Perfil dos Grupos	Total de Grupos	Delegadas
Associações/Grupos de mulheres do bairro	0	0
Clubes de mães	2	9
Grupos populares de mulheres vinculados ao FMPE	0	0
Movimentos de Mulheres	0	0
Total	2	9

Fórum regional 1.2

2006

Perfil dos Grupos	Delegadas
Grupos de mulheres	2
Grupos mistos	20
Total	22

Fórum regional 1.2

Pefil dos grupos de mulheres

2006

Perfil dos Grupos	Total de Grupos	Delegadas
Associações/Grupos de mulheres do bairro	0	0
Clubes de mães	1	2
Grupos populares de mulheres vinculados ao FMPE	0	0
Movimentos de Mulheres	0	0
Total	1	2

Fórum regional 1.3

2006

Perfil dos Grupos	Delegadas
Grupos de mulheres	0
Grupos mistos	28
Total	28

b) Fóruns regionais da RPA 2

A presença nos fóruns regionais da RPA 2 de grupos específicos de mulheres é, na sua totalidade, dos clubes de mães. Também a presença de delegadas eleitas pelos grupos de mulheres chega a apenas 1/10 em comparação à participação das mulheres originária dos grupos mistos.

Também aqui se nota a realidade das desigualdades de poder entre homens e mulheres e, mesmo, da instrumentalização destes grupos, uma vez que, no Fórum Regional 2.2, um clube de mães elegeu 7 delegadas/os, dos quais três eram homens. No Fórum Regional 3.3, um clube de mães elegeu uma delegada e um delegado.

Fóruns Regionais RPA 2

2006

Perfil dos Grupos	Delegadas
Grupos de mulheres	12
Grupos mistos	103
Total	115

Fórum regionais RPA 2
Pefil dos grupos de mulheres
2006

Perfil dos Grupos	Total de Grupos			Delegadas		
	FR1.2	FR22	FR2.3	FR2.1	FR2.2	FR2.3
Associações/Grupos de mulheres do bairro	0	0	0	0	0	0
Clubes de mães	1	1	1	2	4*	1*
Grupos populares de mulheres vinculados ao FMPE	0	0	0	0	0	0
Movimentos de Mulheres	0	0	0	0	0	0
Total	1	1	1	2	7	1

c) Fóruns regionais da RPA 3

A realidade não é diferente na RPA 3, uma das mais populosas da cidade. Disso se explica um maior número de delegadas mulheres, dada a proporção populacional. As questões e problemas referentes a esta participação, no entanto, se repetem., porém com algumas diferenças.

Um/a dos/as delegados/as eleitos/as pela associação de mulheres do bairro de Diadema era um homem. Aqui na RPA 3 atua o Grupo Cidadania Feminina, que tem uma intensa atuação, conforme já dito no OP, vinculado ao movimento de mulheres. Este grupo tem uma forte incidência nos processos do Orçamento Participativo, mais centram suas demandas também no Fórum de Assistência Social, uma vez que suas demandas prioritárias é o enfrentamento da pobreza das mulheres.

A RPA 3.3 é uma das mais populosas da cidade e uma área com fortes marcas nos movimentos urbanos, dadas as características da ocupação dos territórios. Neste Fórum Regional, há uma presença maior de mulheres delegadas, vinculadas a grupos mistos, sobretudo de associações de moradores. Das 112 delegadas/os deste Fórum, 13 apenas são vinculadas a grupos de mulheres. Em um dos clubes de mães, também se verifica a eleição de homens delegados.

Fóruns Regionais RPA 3

2006

Perfil dos Grupos	Delegadas
Grupos de mulheres	25
Grupos mistos	180
Total	205

Fórum regionais RPA 3

Perfil dos grupos de mulheres

2006

Perfil dos Grupos	Total de Grupos			Delegadas		
	FR3.1	FR3.2	FR3.3	FR3.1	FR3.2	FR3.3
Associações/Grupos de mulheres do bairro	2	2	3	2	3*	5
Clubes de mães	0	0	5	0	0	10
Grupos populares de mulheres vinculados ao FMPE	0	1	0	0	2	0
Movimentos de Mulheres	0	0	0	0	0	0
Total	2	3	8	2	5	15

c) Fóruns regionais da RPA 4

No Fórum Regional 4.1, há apenas uma delegada, das 53 eleitas, vinculadas a grupos de mulheres, no caso, a um grupo religioso (Grupo Abençoada por Deus). No Fórum Regional 2.2, que conta com a presença de 26 mulheres delegadas, há apenas um único grupo de mulheres, desta vez um grupo de mães, que elegeu 03 delegadas e, como nos demais fóruns, 03 delegados.

No Fórum 4.3, onde há 74 delegadas, nenhum grupo se identifica como grupo de mulheres, embora não tenha sido podido identificar, pelos dados da Prefeitura, se três dos grupos indicados eram ou não de mulheres.

Fóruns Regionais RPA 4

2006

Perfil dos Grupos	Delegadas
Grupos de mulheres	-
Grupos mistos	18
Não foi possível identificar	3
Total	21

d) Fóruns regionais da RPA 5

No Fórum 5.1, foram referidos 03 grupos de mulheres - um deles, um grupo religioso; ou, um grupo de bordadeiras e tapeceiras e o terceiro um clube de mães. A grande maioria das delegadas é vinculada ao grupo religioso. No Fórum 5.2, há apenas um clube de mães, que elegeu 2 delegadas e 2 delegados. Situação semelhante ocorre no Fórum regional 5.3, **que conta com 03 clubes de mães como os únicos grupos de mulheres que articulam delegadas para o OP, dos quais 01 deles elegeu apenas delegados homens (número de 06)**. Todos estes três grupos elegeram pelo menos um delegado como representante das mulheres. Este fato, que se passa em praticamente todas as RPA'S, parecem indicar que as mulheres se organizam coletivamente no local, mas no momento de uma representação pública, são os homens que se utilizam dessa organização para elegerem-se como delegados/as.

Fóruns Regionais RPA 5

2006

Perfil dos Grupos	Número	Delegadas
Grupos de mulheres	07	13
Grupos mistos	58	163
Serviços públicos	01	06
Total	66	182

e) Fóruns regionais da RPA 6

No Fórum Regional 6.1, participam 06 delegadas de dois grupos de mulheres, um deles um clube de mães e outro, uma associação local de mulheres. O clube de mães também conta com um homem como um de seus representantes. As demais, no total de 18, são vinculadas a grupos mistos como associações de moradores e centros de lazer e cultura. No Fórum 6.2, das 45 delegadas, apenas 05 são vinculadas a um grupo de mulheres, neste caso, um clube de mães.

Na regional 6.3, onde localiza-se o bairro do Ibura, há uma reconhecida tradição organizativa das mulheres, que se reflete no maior número de grupos de mulheres presentes no OP: 24 delegadas eleitas estão vinculadas a 06 grupos de mulheres no fórum regional, sendo um deles uma associação de mulheres de uma localidade e o restante grupos de mães. Apesar desta maior presença, também a realidade de homens eleitos através dos grupos de mães se reproduz na localidade (três clubes de mães elegeram 05 delegados regionais).

Fóruns Regionais RPA 6 2006

Perfil dos Grupos	Número	Delegadas
Grupos de mulheres	09	24
Grupos mistos	62	161
Total	71	185

Conclusões

Para um processo que se quer democrático, as fontes de informação sobre o orçamento participativo ainda deixam a desejar quanto à participação de grupos e sujeitos no processo, como também do ponto de vista do orçamento executado em cada prioridade. Por esta razão, conforme adiantamos na metodologia, foi-nos impossível, por meio das fontes institucionais, traçar um perfil mais consistente e detalhado dos grupos de mulheres que participam do orçamento participativo.

Assim, ressaltamos que este é um perfil bastante panorâmico dos grupos de mulheres que participam do OP. Nele exploramos, mais, a relação destes grupos com o movimento de mulheres e a

natureza dos grupos que participam segundo os processos do OP - fóruns regionais e temáticos. Mesmo com estas limitações, os dados nos permitem - juntamente com as reflexões já suscitadas no processo de pesquisa sobre a participação das mulheres no OP (UNIFEM/SOS CORPO, 2006) - foi nos possível fazer algumas inferências importantes sobre quem são os grupos de mulheres que incidem no OP, a relação entre participação de grupos de mulheres e grupos mistos, o vínculo com movimentos sociais e, em particular, com movimentos de mulheres e elementos que indicam a persistência das desigualdades de poder entre homens e mulheres neste espaço.

De uma maneira sintética, a análise da classificação e quantitativo dos grupos de mulheres no Orçamento Participativo nos fazem refletir que:

- Os grupos de mulheres estão presentes em nos diversos espaços do Orçamento Participativo, desde o processo de mobilização e eleição de prioridade e delegados/as, como na composição dos fóruns regionais e temáticos;
- Esta presença, entretanto, é marcadamente desigual: nos fóruns regionais, pela própria definição de vínculo territorial, há uma presença quase que total dos clubes de mães, em todas as RPA's. Há diferença, apenas, naquelas onde a organização e presença do movimento de mulheres se faz mais forte, como é o caso da RPA 6 e RPA 3;
- A participação dos grupos de mulheres vinculados aos movimentos tende a ser maior nas temáticas onde há já uma tradição organizativa - como é o caso do fórum de desenvolvimento urbano e do fórum temático da mulher - dos movimentos correspondentes. Já a presença de grupos populares, em sua grande maioria sem articulação com movimento, é mais forte nos fóruns regionais e em fóruns como o da Assistência Social;
- A atuação dos movimentos de mulheres no processo parece estar centrada nos fóruns temáticos e não nos regionais. Mesmo nos fóruns temáticos, a presença dos grupos de mulheres vinculados ao movimento de mulheres é maior, em relação aos demais grupos, no fórum temático da Mulher.
- Nos fóruns regionais, a maioria das delegadas mulheres provém dos grupos ou entidades mistas, sobretudo associações de moradores. A participação e presença das mulheres nestes grupos parece-nos algo que merece ser melhor estudado futuramente;

- Em Pernambuco e na cidade do Recife, o movimento de mulheres é reconhecidamente forte e atuante, o que não acontece com a mesma intensidade na participação das mulheres do OP na capital, como também não se percebe uma incidência do movimento no processo de mobilização das mulheres nos bairros. Há que se reconhecer, no entanto, as muitas intervenções das mulheres no processo do OP, como: interferência quando das mulheres, mobilização as plenárias temáticas da mulher, participação no Conselho do Orçamento Participativo, entre outros. No entanto, parece haver um descompasso entre as articulações políticas do movimento organizado com o nível de participação dos grupos de mulheres no OP;

Do ponto de vista das relações de gênero, há alguns indicativos da persistência de algumas expressões de desigualdade, com marcas singulares nos fóruns regionais - ainda sendo minoria, os grupos de mulheres elegem homens como suas representações, o que se expressa e ganha visibilidade, explicando parcialmente, o fato de serem as mulheres a maioria das participantes e os homens a maioria entre os delegados.