



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

SEGMENTOS SOCIAIS DISCRIMINADOS E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: PARTICIPAÇÃO, REPRESENTAÇÃO E CONSTRUÇÃO DE IDENTIDADES.

Neiara de Moraes

Doutoranda do programa Democracia no Século XXI do

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

neiara@hotmail.com

Introdução

O Orçamento Participativo (OP) é hoje uma das inovações democráticas mais conhecidas e experimentadas em todo o mundo¹. Sobre as suas possibilidades e limites muito já se produziu em pesquisa acadêmica. No entanto, a maior parte dessas análises centra-se no seu potencial democratizante sobre as decisões relacionadas aos gastos públicos, seus efeitos na máquina pública ou ainda seus impactos na distribuição de riquezas. Ocorre que o Orçamento Participativo não pode ser traduzido, ou reduzido, a uma “nova técnica de planejamento público”, colocá-lo em marcha significa trazer para a arena pública um novo conjunto de atores e de temas que sempre esteve excluído desse espaço.

Algumas experiências recentes de Orçamento Participativo explicitamente apresentam entre os seus objetivos a “promoção da inclusão política de segmentos sociais historicamente discriminados”. É o que acontece, por exemplo, na cidade de Fortaleza, onde centraremos a análise no presente artigo. Após um breve relato sobre a implantação do OP, serão apresentadas algumas características do desenho institucional e do envolvimento da sociedade civil na experiência durante o período de 2005 a 2008. Em seguida, e utilizando principalmente algumas autoras da chamada “teoria democrática feminista”, a pergunta que nos guiará será: o OP é um instrumento capaz

¹ Agradeço à equipe do Orçamento Participativo de Fortaleza, com a qual trabalhei no período de 2005 a 2009, e com quem muitas inquietações foram compartilhadas. Agradecimentos também para Cláudia Feres Farias (UFMG) pelas valiosas sugestões, ainda na fase de concepção presente artigo, destacando que os erros e omissões são de minha inteira responsabilidade.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

de promover a inclusão política de segmentos sociais invisibilizados pela cultura política dominante, promovendo espaços de representação e construção de identidades?

A implantação do Orçamento Participativo de Fortaleza

Fortaleza, a quarta maior cidade do Brasil em termos populacionais, também destaca-se no cenário nacional por indicadores sociais preocupantes no que toca a renda, escolaridade, violência, acesso a saneamento básico, déficit habitacional e percentual de analfabetos².

Falamos de uma cidade do nordeste brasileiro com cerca de dois milhões e meio de habitantes, que concentra mais de 33% da população do Estado do Ceará e possui extensão territorial de 313Km². O orçamento público de Fortaleza para o exercício financeiro de 2011 tem previsão de aproximadamente quatro bilhões e meio de reais (dois bilhões e meio de dólares americanos), dos quais somente 40% provem de arrecadação própria do município, sendo o restante de repasses de outros entes da federação³.

Nas eleições municipais de 2004, após acirradíssima disputa interna, o Partido dos Trabalhadores lança como candidata à Prefeitura a Deputada Estadual Luizianne Lins, jornalista, professora universitária, integrante de uma tendência da chamada “esquerda” do partido⁴ e com trajetória política extremamente identificada com a luta de movimentos sociais de mulheres, jovens, GLBTs (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros), bem como com movimentos comunitários ligados à esquerda católica.

² Fonte Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Ceará em Mapas, site do governo do Estado (<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo3/34/344.htm>), ultimo acesso em 23.07.10.

³ Fonte Lei Municipal 9.733/2010 – que dispõe sobre o orçamento anual para o exercício financeiro de 2011 em Fortaleza.

⁴ A Prefeita é integrante da tendência Democracia Socialista do Partido dos Trabalhadores, uma das correntes identificadas com a implantação do Orçamento Participativo em Porto Alegre.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Ao assumir a Prefeitura Municipal de Fortaleza no início de 2005 a Prefeita anuncia alterações na estrutura organizacional de seu próprio gabinete com a instauração de três novas Coordenadorias: Mulheres, Juventude e Diversidade Sexual. O funcionamento efetivo das coordenadorias foi iniciado já no primeiro ano da gestão, no entanto a formalização somente veio a ser feita anos depois, através de leis municipais que, paulatinamente, foram realizando a reforma administrativa da Prefeitura. Posteriormente foram também constituídas as Coordenadorias de Pessoas com Deficiência e da Igualdade Racial⁵.

O papel das coordenadorias citadas seria garantir a inserção transversal dos temas e interesses ligados aos respectivos segmentos sociais em cada uma das secretarias temáticas do governo municipal e constituir-se como um interlocutor entre elas e os movimentos sociais da cidade. Portanto, uma tarefa de articulação interna e externa ao governo.

O Orçamento Participativo, que já constava no programa da candidata como promessa de governo, foi inserido na estrutura de governo através da criação de uma Coordenadoria na Secretaria Municipal de Planejamento e Orçamento. Sua primeira tarefa foi a constituição de um Grupo de Trabalho sobre a Participação com representantes de cada uma das secretarias e coordenadorias da Prefeitura. Foi esse grupo o responsável pelo desenho daquele que foi anunciado como o primeiro Plano Plurianual⁶ Participativo do Brasil, ainda no primeiro semestre do governo. O Plano estabeleceu prioridades e metas para a gestão nos próximos quatro anos e abriu as portas para a realização do OP.

⁵ Atualmente as Coordenadorias Especiais de Políticas Públicas para Mulheres e para a Juventude estão vinculadas ao Gabinete da Prefeita e as Coordenadorias da Diversidade Sexual, da Igualdade Racial e de Pessoas com Deficiência estão no organograma da Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza.

⁶ Plano Plurianual (PPA) é uma lei orçamentária que define as prioridades de governo para quatro anos, essas prioridades deverão ser obedecidas nas leis orçamentárias anuais do período. Desde a Constituição de 1988 (art. 165) é obrigatório para todos os entes da federação no Brasil.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Algumas características do Orçamento Participativo de Fortaleza

Se o OP pode hoje ser apontado como uma das inovações democráticas mais experimentadas em todo o mundo, há que se destacar que o mesmo nome vem sendo utilizado para designar processos com características extremamente diversas (Avritzer, 2008 e Allegretti, 2004).

Na obra “O orçamento participativo e a teoria democrática, um balanço crítico” (Coords. Avritzer e Navarro, 2003) diversos autores avaliam experiências locais de OP em cidades com características bastante diversas, havendo ainda um estudo sobre a aplicação em escala estadual no Rio Grande do Sul. Para os estudos foram utilizadas quatro categorias que, segundo os autores, são necessárias para a existência de um OP, as categorias da vontade política, da densidade associativa, elementos do desenho institucional e capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.

Para maior compreensão do caso em estudo, lançaremos ao OP de Fortaleza algumas perguntas relativas às referidas categorias, para, logo em seguida, proceder à busca dessas respostas através da análise de documentos de Fortaleza, em especial as disposições do marco regulatório do processo, isto é, no Regimento Interno do OP Fortaleza⁷, entrevistas e matérias de periódicos locais e em publicações oficiais da Prefeitura de Fortaleza.

Processo com natureza consultiva ou deliberativa? Tanto no regimento interno como em todo o material disponível o caráter deliberativo é apresentado como um dos princípios do OP Fortaleza que é assim descrito: “essa característica de deliberação (decisão) mostra que existe compromisso político e financeiro do governo em relação ao processo de participação. Isso faz com que as decisões da população se transformem em instrumentos de planejamento orçamentário, diferente de outros mecanismos de

⁷Regimento Interno disponível em www.fortaleza.ce.gov.br/op/



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

participação, que possuem caráter apenas consultivo” (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2007, p.8).

Quais as instâncias deliberativas? São apontadas as seguintes instâncias: i) as assembleias deliberativas, ii) os Fóruns de Delegados e Delegadas territoriais, do OP Criança e Adolescente e dos segmentos sociais e iii) o Conselho do Orçamento Participativo (COP), instância máxima de deliberação, que congrega delegados eleitos nos fóruns de delgados citados (Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2007, p.15)

Como são elaboradas as “regras do jogo”? O OP Fortaleza identifica-se como auto-regulamentado. Com exceção do primeiro ano de realização do OP, quando a Prefeitura impôs um conjunto mínimo de regras para o processo, o Regimento Interno é elaborado e revisado anualmente no Conselho do Orçamento Participativo, onde o governo tem voz, através de quatro representantes, mas não possui direito a voto (Regimento Interno arts. 2º e 5º).

Qual o conteúdo das deliberações no processo? Não há lista prévia de opções de demandas e tampouco restrições para a apresentação de propostas em determinadas temáticas, o participante poderá apresentar propostas em qualquer uma das áreas de atuação do poder público municipal que estão assim agrupadas: esporte e lazer, cultura, educação, saúde, segurança, assistência social, direitos humanos, habitação e transporte. As decisões também não estão restritas a novas obras ou construção de equipamentos, ou seja, ao contrário da maioria das cidades que realizam o OP, as despesas discutidas no processo não seriam somente as do tipo “despesas de capital”⁸, estando aqui incluídas também as despesas correntes realizadas para a manutenção de serviços, projetos e programas. Essa é uma característica muito marcante da experiência de

⁸ Segundo a Lei Federal Brasileira 4320/1964 as despesas de capital são despesas públicas que não são permanentes ou contínuas, envolvem os gastos que ampliam o patrimônio do ente público, como a construção ou aquisição de novos equipamentos.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Fortaleza, pois a análise do conjunto de propostas pactuadas nos quatro primeiros anos revela uma forte predominância de serviços em relação as obras⁹.

Qual o percentual do orçamento total do município envolvido no OP? Não há previsão regimental sobre o montante de recursos deliberados no OP. Em entrevista a Revista do OP, a Prefeita afirma que “...como em Fortaleza adotamos um modelo que discute obras e serviços, esse cálculo se torna extremamente complexo. Para os OPs que definem apenas obras, a conta é simples... para um processo como o nosso, onde a maior parte das demandas é de serviços, tudo é mais complicado, porque você não tem estimativa de custo para cada um deles...” (Prefeitura de Fortaleza, 2009.a, p.49). Ao mesmo tempo em que amplia a capacidade de influência na tomada de decisão em toda a gestão, o método fortalezense, certamente, dificulta o monitoramento dos gastos pela população. Se considerarmos que pouco mais que 7% do orçamento público destina-se a despesas de capital, podemos concluir que a forte incidência dos serviços na lista de prioridades do OP acarreta uma maior abertura para a tomada de decisões compartilhadas, ou seja, uma gama muito maior de decisões é trazida para a discussão pública. Por outro lado, a impossibilidade de precisar o montante efetivamente envolvido para a realização de um serviço torna mais difícil o acompanhamento e a fiscalização por parte dos conselheiros e delegados.

Como se dá a fiscalização do processo e acompanhamento da execução dos Planos de Obras e Serviços? O regimento interno determina que “os delegados formarão comissões de fiscalização e acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto até a sua conclusão” (art.28). Em todas as edições do “Jornal da Participação” analisadas, foi possível encontrar fotos e matérias sobre as atividades de fiscalização direta de obras por parte de delegados e conselheiros, algumas delas seguidas de reclamações sobre a demora “as comissões têm papel muito importante. Não é só criticar. É buscar também soluções. Se a obra parou, queremos saber porque parou”

⁹ Os “Planos de Obras e Serviços” pactuadas no OP Fortaleza de 2005 a 2008 estão disponíveis em <http://www.fortaleza.ce.gov.br/op/>



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

(PMF, 2009.c, p. 1). Também no site da Prefeitura¹⁰ há informação sobre cada uma das demandas aprovadas no OP, onde é possível ter informações sobre o estágio de execução em uma das cinco fases ali enumeradas (análise técnica, projeto, licitação, obra ou serviço em andamento e concluído). Além disso, o Portal da Transparência da Secretaria de Finanças¹¹ também possibilita o acesso a outras informações orçamentárias, portanto o accountability vem sendo realizado em espaços reais e através das novas tecnologias da informação.

Há previsão de participação diferenciada de grupos sociais? Esta é a característica da experiência de Fortaleza mais relevante para o presente artigo, trata-se de um conjunto de atividades e de especificidades do formato que buscam promover a participação de grupos sociais historicamente ausentes ou subalternizados nos processos de participação pública. Neste conjunto de atividades estão incluídas: i) a realização de assembleias específicas com mulheres, idosos e idosas, população negra, pessoas com deficiência, juventude, GLBTs e crianças e adolescentes; ii) eleição de delegados representantes desses segmentos durante as assembleias específicas, bem como em assembleias de bairro ou territoriais e iii) representação desses segmentos no Conselho do OP, instância máxima do OP.

OP Fortaleza e segmentos sociais

É importante destacar que a experiência de Fortaleza não foi a primeira a trabalhar com espaços específicos para determinados segmentos sociais dentro do OP, ao invés de trabalhar com modelos temáticos, como fez Porto Alegre (Educação, Saúde, Assistência Social etc.) ou Belo Horizonte com o “OP Habitação”. Os municípios de Barra Mansa (Rio de Janeiro), Icapuí (Ceará), Recife (Pernambuco), por exemplo, já haviam introduzido o “OP Criança”. No Orçamento Participativo da cidade de São Paulo, durante o período 2000-2004, além do OP Criança, realizado de maneira extremamente

¹⁰ Disponível em <http://www.fortaleza.ce.gov.br/op/>

¹¹ Portal da Transparência <http://portaldatransparencia.sefin.fortaleza.ce.gov.br/>



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

ampla nas escolas municipais, havia também o trabalho com segmentos sociais como: moradores de rua, indígenas, GLBTs e outros.

O OP de Fortaleza guarda, no entanto, algumas características que o distinguem: a existência de um só conselho, reunindo representantes de bairros e de segmentos e o trabalho conjunto da Coordenadoria do OP com outras estruturas do Executivo como as Coordenadorias supracitadas.

No Guia do OP de Fortaleza, material distribuído durante as assembleias, a ação é assim justificada:

“Por reconhecer que existem grupos que têm menor acesso ou voz no espaço público, o OP incentiva e fortalece a participação dessas pessoas. O OP contribui para uma maior e melhor representatividade dos segmentos sociais no processo realizando atividades específicas.”

“São pessoas que historicamente foram excluídas dos espaços de participação e de decisões das políticas públicas. O OP busca incluir no processo de participação toda a diversidade, sempre com igualdade. A Prefeitura quer incentivar a participação ampliada desses grupos e, ao mesmo tempo, valorizar suas lutas e compartilhá-las com o restante da população” (PMF, 2006, p.5)

Durante os anos de 2005 a 2008 - primeiro mandato da gestão que implantou o OP em Fortaleza - o chamado “ciclo do OP” foi formado por um complexo conjunto de atividades que reúne assembleias territoriais, assembleias de segmentos, assembleias do OP Criança, plenárias dos fóruns de delegados e delegadas e plenárias do Conselho.

As assembleias para apresentação e votação de propostas acontecem nos bairros da cidade que estão aglutinados em 51 “áreas da participação”, são as chamadas assembleias territoriais, das quais poderão participar todos os moradores com mais de 16 anos de idade. Durante as assembleias são também eleitos os delegados e delegadas que acompanharão as demais fases do processo na proporção de um delegado para cada 15 participantes.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

O “OP Criança”, destinado a moradores entre 6 e 17 anos de idade, acontece nas seis regiões administrativas da cidade, bem como em seis escolas municipais. A eleição dos delegados também é proporcional nas regionais, já nas escolas as crianças e adolescentes elegem dois representantes, um menino e uma menina.

No “OP Segmentos Sociais” são também realizadas as assembleias com seis segmentos sociais: Mulheres, Juventude, Idosos, População Negra, Pessoas com Deficiência e GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros). Durante as assembleias são apresentadas propostas e eleitos os delegados. Pessoas que não fazem parte desses segmentos, em geral apoiadores, familiares e dirigentes de ONGs, podem apresentar propostas ou debatê-las, mas não podem candidatar-se a delegado.

As propostas dos segmentos sociais vêm sempre com um número muito inferior de votos do que aquelas debatidas e votadas em assembleias territoriais, já que estas últimas contam com uma participação média de 300 pessoas, enquanto as assembleias específicas têm média de 100 pessoas. Colocá-las em disputa meramente numérica levaria a derrota constante das propostas oriundas de assembleias de segmentos, desestimulando a participação. Em razão disso, o regimento prevê uma análise em separado dessas propostas pelas secretarias de governo e pelo Conselho.

Uma avaliação das propostas aprovadas nas assembleias específicas¹² mostra que as discussões trazidas ao OP pelos segmentos sociais estão muito mais relacionadas às políticas sociais e aos serviços do que a obras ou às políticas de infra-estrutura urbana. Para melhor compreensão, apresenta-se a seguir alguns exemplos de demandas aprovadas em assembleias de segmentos e já realizadas pela Prefeitura:

- ✓ Capacitação para guardas municipais, direcionada ao combate à homofobia (GLBT);

¹² Planos de Obras e Serviços do OP 2005, 2006, 2007 e 2008, disponíveis em <http://www.fortaleza.ce.gov.br/op/>



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

- ✓ Construção do Centro de Referência para atendimento da mulher vítima de violência doméstica (Mulheres);
- ✓ Criação da Coordenadoria da População Negra na estrutura da Prefeitura (População Negra);
- ✓ Gratuidade para pessoas com deficiência no transporte público (Pessoas com Deficiência);
- ✓ Construção de uma Gibiteca¹³ (Juventude);
- ✓ Curso preparatório para o vestibular para jovens da periferia (Juventude),
- ✓ Apoio e valorização da capoeira (Crianças).

Assim, embora o OP venha sendo associado a um tipo de inovação democrática mais destinado a discussões e deliberações sobre pequenas obras viárias ou de infraestrutura, urbanização de favelas ou construção de novos equipamentos públicos, a participação dos segmentos sociais discriminados, organizados ou não, parece ampliar o leque de temas trazidos para à deliberação pública.

A fala de uma delegada do OP Fortaleza, representante do segmento GLBT, também destaca que as propostas dos segmentos vão além de melhorias na estrutura física dos espaços públicos, pois propõem novas maneiras de funcionamento dos equipamentos, como forma de combater a discriminação “o que a gente quer modificar é a atuação dos profissionais. É a capacitação deles para receber os diferentes públicos: a mulher negra, a mulher que abortou ou a mulher lésbica” (PMF, 2009.a, p.35).

Em outras palavras, essa participação diferenciada traz novos temas para o conjunto dos participantes do OP, para a agenda do governo e para os técnicos responsáveis pela execução das propostas. Se por um lado o conteúdo da deliberação é ampliado, importa também saber se o OP pode contribuir para a inclusão política de novos atores e para o fortalecimento das lutas de grupos organizados.

Inclusão política e representação

¹³ Biblioteca de revistas de histórias em quadrinhos. Em Portugal, biblioteca de revistas de bandas desenhadas, portanto uma “Bedeteca”.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Uma breve contextualização sobre a discussão teórica mais recente em torno da representação de grupos servirá de base para a análise do caso do Orçamento Participativo de Fortaleza como instrumento de promoção da inclusão política de novos atores.

A chamada “teoria feminista” influenciou de forma marcante o debate sobre a Democracia nos últimos 40 anos, principalmente pelo destaque dado aos temas da representação e da exclusão política (Almeida, 2010), contribuindo sobremaneira para desvelar o não cumprimento da promessa de igualdade contida no âmago da teoria da democracia liberal e por propugnar por espaços onde visões, temas e posições excluídas pudessem ser vocalizadas.

Em um primeiro momento, a teoria feminista esteve assente na ideia de que haveria um “interesse feminino universal” que se expressaria em prática políticas e representações mais inclusivas. Em fase posterior, o “feminismo pós-colonial” chama a atenção para a existência de múltiplas clivagens no interior do universo feminino (Almeida, 2010).

Ao comentar as objeções comumente levantadas à representação especial de grupos como forma de promoção da inclusão política, Iris Young destaca a de que essa representação assumiria que o grupo teria um conjunto de interesses e atributos comuns, o que na maioria dos casos não corresponderia a verdade:

“Diferenças de raça e de classe perpassam o gênero, diferenças de gênero e etnia perpassam a religião e assim por diante. Os membros de um grupo de gênero, racial etc. têm histórias de vida que os tornam muito diferentes entre si, com diferentes interesses e diferentes posicionamentos ideológicos. Assim, o processo unificador requerido pela representação de grupos buscaria congelar relações fluidas numa identidade unificada, o que pode recriar exclusões opressivas” (Young, 2006, p.141-142).

No entanto, a própria autora argumenta que as objeções são derivações de um entendimento equivocado sobre a natureza da representação em um sentido geral e oferece argumentos à ideia de que “as práticas representativas diferenciadas são um



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

importante instrumento de inclusão política” (Young, 2010). Para tanto, apresenta a teoria de uma “representação de perspectiva social”, não em substituição, mas em complementaridade com a representação de opiniões e de interesses.

Para Young, os grupos sociais devem ser pensados de acordo com uma lógica mais relacional, em que os indivíduos seriam compreendidos como posicionados nas estruturas dos grupos sociais, sem que estas determinem suas identidades. A idéia de perspectiva buscaria “captar a sensibilidade da experiência do posicionamento num grupo, sem especificar um conteúdo unificado para aquilo que a percepção vê” (2010, p.166).

Em sua crítica à Young, Luiz Felipe Miguel aponta que a noção de inclusão por representação de perspectiva defendida pela autora põe ênfase na qualidade da deliberação em decorrência da pluralidade de perspectivas envolvidas, mas obscurece os interesses e conflitos inerentes à política, mas acrescenta:

“As perspectivas, por sua vez, se mostram ferramentas úteis para pensar a produção social dos interesses. As vivências associadas a determinadas posições na sociedade geram pontos de vista que estão na raiz dos interesses sociais. O reconhecimento da importância das perspectivas produz a reivindicação de que tais grupos possuam espaços em que possam construir, de forma dialógica, um entendimento autônomo sobre seus próprios interesses. Mais do que diretamente na demanda por representação, está neste ponto – que liga perspectivas compartilhadas e produção de interesses – o elemento mais produtivo do conceito de Young” (Miguel, 2010, p.7).

Para Nancy Fraser, quando alguns atores são excluídos, inferiorizados ou invisibilizados por padrões institucionalizados de valoração cultural que os tornam “menos do que parceiros integrais na interação social, então nós podemos falar de não reconhecimento e subordinação de status” (2007, p.108). Para a autora, a demanda por reconhecimento de sujeitos subordinados é uma necessidade, mas não visando essencializar ou valorizar a identidade de grupo e sim superar a subordinação, desinstitucionalizando padrões de valoração cultural que impedem a paridade de participação e substituindo-os por padrões que a promovam.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

Como se pode ver, ainda que haja consenso sobre a necessidade de promover a inclusão política de grupos sociais invisibilizados ou inferiorizados pela cultura política dominante e que a representação por grupos seja uma prática cada vez mais comum, tanto em instituições da democracia representativa como em inovações democráticas como o OP, a teoria democrática sobre o tema segue em ebulição.

Considerações finais

Ao retomar o caso de Fortaleza e seu “OP de segmentos sociais” vemos que, para além da inclusão de novos temas na agenda de governo e de alterações nas políticas públicas, a chegada de novos atores e a não vinculação de sua participação a ligações anteriores com associações, ONGs ou movimentos acaba por proporcionar um interessantíssimo debate não apenas sobre as relações entre sociedade civil e Estado, mas também sobre as relações no seio da própria sociedade civil.

Por vezes as organizações reproduzem um discurso elitista que desqualifica a participação dos desorganizados, afirmando constantemente a necessidade de capacitação dos mesmos para que possam participar. Ou seja, para além do debate com os representantes governamentais, o processo enseja uma discussão interna aos próprios grupos, constituindo um novo espaço para diálogo em torno de seus próprios interesses.

Como o processo do OP em tela prevê momentos de debate exclusivos para os representantes de segmentos sociais e instâncias de integração com representantes dos bairros, nota-se também que a participação dos conselheiros de segmentos enriquece os debates no conselho, faz com que lideranças do movimento comunitário familiarizem-se com as preocupações e propostas específicas dos segmentos. A presença de um cadeirante no Conselho do OP, por exemplo, certamente foi determinante para que os delegados passassem a exigir, durante as fiscalizações, que os equipamentos públicos em construção fossem acessíveis para as pessoas com dificuldade de locomoção.

Essa integração faz com que os temas mais ligados a um ou outro movimento sejam trazidos para o mesmo espaço, o movimento negro discute as especificidades trazidas



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

pelas crianças, os idosos têm as suas demandas debatidas pelas pessoas com deficiência e assim por diante.

Ainda que ressaltando as limitações que um processo de participação institucionalizado tem como inerentes e os enquadramentos por ele impostos, é possível perceber que um processo de deliberação sobre recursos orçamentários pode tornar-se um instrumento de inclusão política.

No caso em estudo, essa inclusão pode ser percebida pela diversidade de atores envolvidos, pela entrada de novos temas na agenda de governo, pela inclusão de demandas específicas no desenho das políticas públicas, pela integração inter-grupos e pela geração de um novo espaço de diálogo para o fortalecimento dos próprios grupos.

Referências bibliográficas

ALLEGRETTI, Giovanni; HERZBERG, Carsten (2004), “El retorno de las carabelas – los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo”, Tradução ao espanhol de Beatriz Martínez Ruiz, Transnational Institute e Fundación de Investigaciones Marxista, TNI Briefing Series, nº 05, Amsterdã. Acessível em http://www.op-portugal.org/downloads/retorno_das_caravelas.pdf

ALMEIDA, Carla Cecília Rodrigues (2010). “Participação, representação e esfera pública: o problema da inclusão política na teoria feminista”. 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciências Políticas, 4 a 7 de Agosto, Recife-Pernambuco. Disponível em http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/12_7_2010_21_29_49.pdf

AVRITZER, Leonardo (2003). Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil. Acessível em http://www.ibase.br/userimages/leonardo_avritzer_port.pdf.

AVRITZER, Leonardo (org.)(2004), *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

AVRITZER, Leonardo (2008). “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático”, Revista Opinião Pública, Campinas, vol. 14, nº 1, junho, 43-64.

FRASER, Nancy (2007). “Reconhecimento sem ética?”. Tradução de Ana Carolina Freitas Lima Orgando e Mariana Prandini Fraga Assis. Lua Nova, São Paulo, 70: 101-138.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn (2007). “A representação no interior das experiências de participação”. Lua Nova, São Paulo, 70: 139-170.

MIGUEL, Luiz Felipe (2010). “Representação e interesses: uma crítica a Young e Urbinati”. Paper apresentado no 7ª Encontro da ABCP. Disponível em http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/11_7_2010_18_13_58.pdf

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza (2006.a). Guia do orçamento participativo de 2006. Fortaleza, Tecnograf

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza (2006.b). Por dentro do orçamento público. Fortaleza, Tecnograf

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza (2007). Caderno de Formação do OP Fortaleza nº 1. Fortaleza, Tecnograf

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza (2009.a). Orçamento Participativo, uma revista da Participação Popular em Fortaleza. Fortaleza, Tecnograf.

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza (2009.b). Plano Plurianual Participativo. Fortaleza, Tecnograf.



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza (2009.c). Jornal da Participação nº 2, Fortaleza, Tecnograf.

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza (2009.d). Jornal da Participação nº 3. Fortaleza, Tecnograf.

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza (2009.e). Jornal da Participação nº 4. Fortaleza, Tecnograf.

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza (2009.f). Jornal da Participação nº 6. Fortaleza, Tecnograf.

PMF - Prefeitura Municipal de Fortaleza (2010). Jornal da Participação nº 7. Fortaleza, Tecnograf.

YOUNG, Iris Marion (2006). “Representação política, identidade e minorias”. Lua Nova, São Paulo, 67: 139 a 190.