

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: UM ESTUDO
SOBRE A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO
CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE NITERÓI**

SUELLEM HENRIQUES DA SILVA

Niterói
2011

SUELLEM HENRIQUES DA SILVA

**DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: UM ESTUDO
SOBRE A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO
CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE NITERÓI**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Angela Vieira Neves

Niterói
2011

SUELLEM HENRIQUES DA SILVA

**DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: UM ESTUDO
SOBRE A REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO
CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE NITERÓI**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Angela Vieira Neves (Orientadora)
UNB/UFF-PPGCP

Prof. Dr. Marcus Ianoni (Membro Titular Interno)
UFF-PPGCP

Prof^a. Dr^a. Alba Tereza Barroso de Castro (Membro Titular Externo)
UERJ-PPGSS

Prof^a. Dr^a. Maria das Graças Osório Pitombeira Lustosa (Membro Suplente Interno)
UFF-ESS

Prof^a. Dr^a. Nair Heloísa Bicalho de Sousa (Membro Suplente Externo)
UnB

Niterói
2011

AGRADECIMENTOS

A elaboração desta dissertação contou com a contribuição de diversas pessoas as quais agradeço imensamente.

À minha amada família pelo apoio constante, ajuda, paciência e compreensão nos longos períodos de ausência;

Às queridas amigas e “irmãs” Fabiana Born, Suellen Suzano e Priscila Born pelos constantes e produtivos debates na sala de casa;

À amiga Rafaela Carvalho pelo repasse de parte do material de pesquisa e pelas longas conversas sobre as felicidades e aflições da vida acadêmica;

À minha orientadora, Professora Dr^a. Angela Neves pela dedicação e atenção criteriosa em todos esses anos em que continua a me instigar um olhar crítico no campo da pesquisa;

Aos Professores Drs. Marcus Ianoni do PPGCP/UFF e Alba Tereza Barroso de Castro PPGSS/UERJ pelo generoso aceite para compor minha banca de defesa de dissertação;

Às Professoras Dr^{as}. Maria das Graças O. P. Lustosa da ESS/UFF e Nair Bicalho da UnB pelo aceite para compor a banca de defesa de dissertação como membros suplentes;

Ao Professor Dr. Paulo d'Ávila Filho do PPGCS/PUC-RJ pelas contribuições no projeto de pesquisa;

Aos ex-conselheiros do OP, lideranças comunitárias e representantes governamentais de Niterói cujas imprescindíveis informações me ajudaram a montar este “quebra-cabeça”;

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/UFF pelo suporte recebido durante o mestrado;

Aos professores do PPGCP/UFF por apresentarem com muita dedicação os caminhos do mestrado em ciência política;

Aos colegas de mestrado do PPGCP/UFF e de outros programas de pós-graduação com quem tive oportunidades de trocar importantes idéias que contribuíram para este trabalho;

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa durante o mestrado.

Ensaaios sobre a Lucidez

(...) Nascemos, e nesse momento é como se tivéssemos firmado um pacto para toda a vida, mas o dia pode chegar em que nos perguntemos: Quem assinou isto por mim?
(...) Essas palavras tiveram a sorte de não se perderem umas das outras, tiveram quem as juntasse, quem sabe se o mundo não seria um pouco mais decente se soubéssemos como reunir umas quantas palavras que andam por aí soltas.

José Saramago

RESUMO

O presente estudo tem como principal objetivo analisar a participação e representação em arranjos participativos, em especial no conselho municipal do orçamento participativo (OP) de Niterói/RJ tendo como foco os participantes e representantes da sociedade civil. A hipótese geral que direciona este trabalho é que a participação e representação da sociedade civil em experiências de OP contribuem para a democratização da relação entre Estado e sociedade. A implantação do OP em diversos municípios do Brasil constitui um exemplo bem sucedido de inovação democrática, sendo considerado um modelo de gestão pública que envolve a participação e representação regular dos cidadãos no processo de definição e alocação dos recursos do orçamento público municipal. Estas experiências vêm suscitando uma grande atenção nacional e internacional, no entanto é preciso ressaltar que a implantação do OP em diferentes municípios alcança resultados diversos condicionados por uma série de particularidades inerentes aos municípios onde são implantados, tais como: o compromisso político governamental da prefeitura, a tradição associativa do município, o desenho institucional do OP, a influência político-partidária e a capacidade de investimentos do município. Estas variáveis norteiam o objeto de estudo desta dissertação para que se possa compreender as particularidades do OP de Niterói e do seu conselho. O estudo demonstra que a relação Estado e sociedade civil é permeada por práticas políticas avessas à construção da democracia como um princípio universal, como o personalismo, a troca de favores e o privilégio.

Palavras-chave: Democracia; Orçamento Participativo; Participação; Representação.

ABSTRACT

The present study is meant to examine the participation and representation in participatory experiences, especially in the municipal council of participatory budgeting (PB) in Niterói/RJ, focusing on the participants and representatives of civil society. The hypothesis that guides this work is that participation and representation of civil society in experiences of PB contribute to the democratization of the relationship between State and society. The implementation of PB in different municipalities in Brazil was a successful example of democratic innovation. Considered a public management model that involves the regular participation and representation of citizens in the process of setting and resource allocation of the municipal budget, these experiments have raised a great national and international attention. However it should be noted that the implementation of PB in different municipalities reach different results conditioned by a number of individual characteristics of the municipalities where they are deployed, such as the political commitment of the city government, the traditions of association of the municipality, the institutional design of the PB, the party political influences and the investment capacity of the municipality. These issues direct the subject matter of this dissertation so that we can understand the particulars of the PB in Niterói and its council. The study shows that the relationship between State and civil society is permeated by political practices contrary to the construction of democracy as a universal principle, such as personalism, the exchange of favors and privilege.

Key-words: Democracy; Participatory Budgeting; Participation; Representation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

DEM	Democratas
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CMOPCF	Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização
CNB	Construindo um Novo Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EMUSA	Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento
FAMNIT	Federação das Associações de Moradores de Niterói
FNPP	Fórum Nacional de Participação Popular
FBO	Fórum Brasil do Orçamento
FPO	Fórum Popular do Orçamento
GT do OP	Grupo de Trabalho do OP
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOM	Lei Orgânica Municipal
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
OP	Orçamento Participativo
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal (atual DEM)
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido da Social Democracia

PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PRODEP	Projeto Democracia Participativa
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SDCIC	Secretaria Municipal de Defesa Civil e Integração Comunitária
SMOP	Secretaria Municipal de Orçamento Participativo
SOP	Subsecretaria do Orçamento Participativo
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UNAMPPI	União da Associação de Moradores de Pendotiba, Piratininga e Itaipu

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: REFLEXÕES PARA UM DEBATE CONTEMPORÂNEO	07
1.1 – Democracia e Representação: Proposições Teóricas sobre o Tema.....	09
1.2 – Democracia e Participação: Revisitando a Teoria Democrática.....	19
1.3 – As fronteiras da Democracia no Final do Século XX: Participação, Representação e a Insuficiência do Modelo Democrático Hegemônico	30
CAPÍTULO 2 – DEMOCRACIA E SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO BRASILEIRO	34
2.1 – Estado e Sociedade Civil no Brasil: Notas sobre a Construção Democrática a partir da Segunda Metade do Século XX	35
2.2 – A Experiência do Orçamento Participativo	46
2.2.1 – O OP na Literatura: Participação e Representação	46
2.2.2 – Um Breve Balanço dos Estudos sobre Experiências de OP no Brasil	55
2.3 – O Estudo sobre Orçamento Participativo e suas Variáveis de Análise	65
CAPÍTULO 3 – A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE NITERÓI: ENTRE ACORDOS E TENSÕES POLÍTICAS	74
3.1 – A Experiência do Orçamento Participativo de Niterói: Origem e Implementação (1997 a 2009)	75
3.2 – Apresentação Geral do Modelo de OP de Niterói	89
3.3 – Formação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização.....	99
3.4 – Definição de Prioridades para o Município Através do OP.....	103

CAPÍTULO 4 – POSSIBILIDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO OP DE NITERÓI: CRÍTICAS AO MODELO IMPLEMENTADO	106
4.1 – O OP de Niterói: Participação e Representação	107
4.1.1 – Compromisso Político-Governamental.....	107
4.1.2 – Associativismo Civil no CMOPCF.....	113
4.1.3 – Desenho Institucional.....	121
4.1.4 – A Capacidade de Investimento	127
4.1.5 – A Influência Político-Partidária	132
4.2 – A Opinião dos Conselheiros do CMOPCF sobre a participação e representação	136
COSIDERAÇÕES FINAIS: UM BALANÇO DA PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CMOPCF	141
ANEXO – Roteiros de Entrevistas.....	148
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150

INTRODUÇÃO

A implantação do Orçamento Participativo (OP) em diversos municípios do Brasil constituiu um exemplo bem sucedido de inovação democrática. Considerado um modelo de gestão pública que envolve a participação e representação regular dos cidadãos no processo de definição e alocação dos recursos do orçamento municipal, o OP foi primeiramente implantado em 1989 em Porto Alegre alcançando resultados substanciais. Até 2004, foram registrados mais de 190 municípios de tamanhos e orientações partidárias diferentes que incorporaram o OP em suas agendas de governo (WAMPLER e AVRITZER, 2005).

Essas experiências vêm suscitando uma grande atenção nacional e internacional de analistas políticos, estudantes, administradores públicos e da sociedade de uma forma geral. Muita curiosidade foi gerada em torno desta proposta de democratização da gestão pública que, independente de sua gênese, consolidou-se durante o Partido dos Trabalhadores (PT) na Prefeitura de Porto Alegre/RS (DIAS, 2004). No entanto, é preciso ressaltar que a implantação do OP em diferentes municípios alcançou resultados diferenciados, pois os efeitos produzidos pelo programa são condicionados por uma série de particularidades inerentes aos municípios onde são implantados como: o compromisso político governamental da prefeitura, a tradição associativa do município, o desenho institucional do OP, a influência político-partidária e a capacidade de investimentos do município.

Tatagiba (2003) destaca que a década de 1990 representou um processo de ampliação e complexificação da arena de formulação e implementação das políticas públicas, motivadas principalmente pela aposta de setores progressistas na participação institucional como estratégia para radicalização da democracia.

Com o surgimento dessas experiências houve um incremento da produção bibliográfica sobre o tema da democracia participativa, principalmente na década de 1990 e, sobretudo através de pesquisas empíricas sob o foco do aumento da participação da sociedade civil nestes canais. A participação neste período, herança das décadas anteriores passa a ser vista como um elemento em potencial para a transformação da relação Estado e sociedade civil e, portanto da socialização da política. A partir da década de 2000 essas experiências também passaram a ser pensadas do ponto de vista da representação trazendo

a tona teorias e hipóteses¹ relacionadas a ela através da participação de atores da sociedade civil engajados na luta política.

No entanto, tais estudos ainda são muito recentes e há uma incerteza de que esses instrumentos possam de fato contribuir para causar impactos na esfera política dos municípios. É nesta perspectiva que esta dissertação tem como objetivo analisar o programa de orçamento participativo (OP) do município do Niterói/RJ (1997-2009), tendo como foco a participação e representação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização (CMOPCF) atrelado ao programa. A principal questão que se objetiva pesquisar é: como a participação e representação da sociedade civil na experiência de orçamento participativo de Niterói no período de 1997 a 2009 contribuiu para a qualificação da democracia no âmbito do município? Objetiva-se analisar a “qualidade” da representação e participação da sociedade civil através do estudo da experiência do OP de Niterói, verificando se esta representação e participação produziram impactos para a democratização da relação entre Estado e sociedade civil.

Dessa forma, pretende-se desvelar quais elementos deve-se atribuir a particularidade do OP de Niterói e seu conselho a partir de questões mais específicas como: que fatores estão mais presentes e se manifestam com mais intensidade no espaço do conselho? Como se configuram a participação e a representação dos conselheiros nesta instância? É possível falarmos em efeitos positivos da participação sobre a sociedade civil que de alguma forma se envolveu com o processo do OP? É possível, neste contexto, falar em outra forma de representação que amplie os limites impostos à democracia pelo governo representativo? Parte-se da hipótese de que a representação e participação ativa da sociedade civil a partir de experiências de orçamento participativo podem contribuir para a democratização da relação Estado e sociedade civil.

O OP de Niterói foi implantado em 1997 e seu último conselho terminou suas atividades em março de 2009. Esse programa é fruto de um “acordo político” entre o Partido dos Trabalhadores e o Partido Democrático Trabalhista que envolveu, ao longo dos anos, uma série de atores da sociedade civil, atores governamentais, organizações comunitárias e instâncias de representação governamental que contribuíram para condicionar uma forma particular de OP. A participação e representação do CMOPCF é o foco de análise desta dissertação e reflete as mudanças e possíveis transformações da

¹ Uma dessas hipóteses refere-se à reconfiguração da representação (GURZA LAVALLE, LUCHMANN, MIGUEL, AVRITZER).

política do OP no município. Na literatura sobre o tema (AVRITZER, 2000, 2002, 2003, 2009; BAIERLE, 1997; DAGNINO, 2002a, 2002b; KUNRATH SILVA, 2002; LUCHMANN, 2002, 2006; NEVES, 2008) experiências de orçamento participativo possuem uma metodologia participativa e deliberativa, um firme compromisso dos atores governamentais na sustentação da experiência e a presença de projetos políticos distintos no espaço do conselho que contribuem para a renovação e/ou questionamento da participação e representação exercida por atores da sociedade civil e atores governamentais, dada as suas diferenças, representando assim um avanço no processo de democratização.

A realização desse estudo foi subsidiada pelo debate presente na teoria democrática sobre os temas democracia, participação e representação. A afinidade estabelecida entre essas três categorias não é novidade. Ela decorre das transformações societárias na segunda metade do século XX e percorre o contexto brasileiro através de práticas de inovação institucional como os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos.

De forma geral, o debate sobre a democracia vem percorrendo uma tortuosa trajetória atravessada por disputas sobre a idéia de participação e, mais recentemente, sobre representação política. No Brasil, um importante movimento na disputa pela construção democrática e pelo próprio significado da democracia foram lutas sociais nas décadas de 1970 e 1980. Com relação a esse movimento, Evelina Dagnino (2002), ao analisar a sociedade civil e sua relação com o surgimento dos espaços públicos salienta que a sociedade brasileira, após a experiência do regime militar instalado em 1964, experimentou um expressivo ressurgimento, tendo uma sociedade civil “substancialmente organizada”.

Esse processo de lutas sociais teve como marco a construção de uma nova Carta Constitucional promulgada em 1988. A nova Constituição, fruto de amplo debate e lutas entre setores progressistas e conservadores da sociedade, incluiu ineditamente na história brasileira elementos de democracia participativa.

Além dos importantes ganhos constitucionais instalados a partir da Constituição Federal de 1988, um ano depois, na cidade de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, motivados por essa “euforia” democrática, a administração municipal (tendo a sua frente uma gestão petista), após amplo debate com o movimento comunitário e tendo como plataforma de governo a democratização das relações entre Estado e sociedade civil, implantou o OP, sendo considerada a primeira experiência deste tipo.

Tal arranjo participativo², no caso desta dissertação, o orçamento participativo, passa a se constituir em referência de experiências participativas no país, dando impulso ao desenvolvimento do debate sobre a democracia e ampliando uma concepção de política voltada estritamente para o campo de ação exclusivo dos representantes políticos que orientam suas estratégias e escolhas políticas a partir do jogo eleitoral (LUCHMANN, 2008).

Tanto Lüchmann (2008) quanto Avritzer (2007) afirmam que a representação e participação a partir de experiências de orçamento participativo constitui uma inovação na noção de representação e não uma distorção do sistema representativo. Ou seja, a participação e representação não substituem os processos tradicionais de representação política, mas contribuem para reconfigurar e qualificar a representação com vistas à democratização dos processos decisórios. Nesse mesmo sentido, Gurza Lavallo *et. al.* (2006) também afirma a possibilidade de “renovação” dos sentidos da representação a partir de ação de associações civis. Tais organizações, segundo os autores, são caracterizadas como instâncias mediadoras entre representantes e representados, mas que não substituem o papel da representação política tradicional.

Dessa forma, além dos possíveis efeitos sobre o aumento da participação da sociedade civil na política local ou seu potencial para a qualificação da mesma, tais espaços também contribuem para colocar em xeque a representação dos atores governamentais na medida em que a participação também expressa um grau de representação, principalmente se tomarmos como objeto de análise sua principal instância representativa: o conselho do orçamento participativo. Isso porque o OP “enfrenta desafios correspondentes à instauração de um novo sistema de representação política dos interesses sociais (...), que confronta a concepção tradicional de democracia (...)” (RIBEIRO & GRAZIA, 2003, p. 65).

Nessa perspectiva, alguns autores como Avritzer (2003; 2007), Luchmann (2002; 2008), Miguel (2003), Neves (2008), entre outros, demonstram preocupações com relação às possibilidades de um processo de qualificação da democracia através da incorporação de mecanismos de participação como os presentes em experiências de OP.

A metodologia utilizada foi a pesquisa qualitativa do tipo estudo de caso cujas vantagens contribuem para aprofundar as questões que vão sendo desvendadas, não se tratando de análises imediatas e puramente empíricas. É importante ressaltar que na

² Por arranjos participativos entende-se as variadas iniciativas de inovação institucional que surgiram predominantemente no final da década de 1980 como os conselhos gestores de políticas públicas e orçamentos participativos.

pesquisa qualitativa do tipo estudo de caso, as hipóteses e os esquemas de inquirição não estão a princípio estabelecidos, ou seja, a complexidade do exame aumenta a medida que se aprofunda no assunto (TRIVIÑOS, 1990). A coleta de dados para o estudo do orçamento participativo e do CMOPCF foi feita a partir de fontes primárias e secundárias no período de janeiro a outubro de 2010. A análise foi feita a partir de dados provenientes de atas do CMOPCF, planilhas estatísticas, cartilhas e panfletos de divulgação do OP, documentos internos como ofícios, declarações, folhas de presença, entre outros. Também foram realizadas 12 entrevistas em 2010 com: ex-conselheiros do CMOPCF relativos aos ciclos de 2003 a 2007, lideranças comunitárias que participaram do OP e um ex-representante da Secretaria Municipal de Orçamento Participativo; além de 03 entrevistas realizadas anteriormente³, em 2008, com conselheiros do OP relativas ao ciclo 2007-2009. As entrevistas seguiram um roteiro semiestruturado (em anexo). Para a escolha dos entrevistados foram considerados os seguintes critérios: o tempo de participação dentro do CMOPCF (contado em ciclos e presença nas reuniões) e sua trajetória política no município (como participação em movimentos populares, conselhos gestores de políticas públicas, fóruns, instituições sociais).

Com relação a estrutura, esta dissertação divide-se em quatro capítulos:

No primeiro capítulo busca-se resgatar o significado do conceito de representação, principalmente a partir das contribuições Hanna F. Pitkin e Bernard Manin (este, a respeito do governo representativo) e sua relação com a democracia através do desenvolvimento histórico das sociedades modernas; além de desenvolver o tema da participação e sua relação com a democracia; e por fim debater sobre a relação entre participação, representação e democracia em um contexto de “insuficiência” do modelo democrático liberal hegemônico frente à crescente complexidade das demandas da sociedade e conseqüentemente das possibilidades de uma construção contra-hegemônica da democracia. Pretende-se com esta discussão, reunir contribuições para a discussão mais geral desta dissertação sobre a relação entre a participação e representação da sociedade civil em arranjos participativos.

No capítulo dois pretende-se realizar um debate sobre a relação entre Estado e sociedade civil na construção democrática a partir do contexto brasileiro da segunda

³ Essas entrevistas foram realizadas por mim durante minha participação na pesquisa “Espaços Públicos, participação da sociedade civil e construção democrática: Dilemas da Democracia participativa na sociedade brasileira” coordenada pela Profa. Angela V. Neves. Tais entrevistas foram consideradas importantes como materiais para esta dissertação.

metade do século XX através da incorporação progressiva de novos sujeitos políticos e o surgimento de arranjos participativos notadamente na década de 1990, como o OP. Ainda busca-se realizar um breve balanço sobre as experiências de OP e a literatura que trata do tema (AVRITZER, 2000, 2002, 2003, 2009; BAIERLE, 1997; DAGNINO, 2002a, 2002b; KUNRATH SILVA, 2002; LUCHMANN, 2002, 2006; NEVES, 2008), traçando a partir desse debate cinco variáveis que direcionam a análise do objeto desta dissertação.

Os capítulos três e quatro dedicam-se a pesquisa realizada sobre o Orçamento Participativo de Niterói, evidenciando as possibilidades e limites alcançados pela participação e representação da sociedade civil nesta experiência entre os anos de 1997 a 2009. O esforço analítico está dirigido à tentativa de compreender os principais elementos que caracterizaram o Orçamento Participativo de Niterói através da análise da sua origem e implementação, das diversas formas ou metodologias adotadas durante sua existência, da dinâmica de participação e representação proposta pelo executivo e implementada através do formato conselhistas, bem como o funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização, que em tese é o órgão máximo de deliberação das ações do OP, além de seu reflexo na adoção de práticas de inversão de prioridades de distribuição de recursos públicos para o município.

CAPÍTULO I – DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: REFLEXÕES PARA UM DEBATE CONTEMPORÂNEO

A democracia, ao longo da história, desde suas primeiras concepções, do *demos* e *kratos* na antiguidade grega, até as teorias mais contemporâneas assumiu diversas perspectivas provocando controvérsias e contradições tanto no campo teórico quanto na esfera política. A palavra⁴ democracia representa um dos temas mais fascinantes do pensamento político e ocupa hoje um lugar de centralidade nos debates teóricos e políticos. Esta palavra carrega uma polissemia de significados em disputa, como afirma Coutinho (2001): “no mundo atual, boa parte da batalha das idéias que se trava entre as diferentes forças sociais centra-se na tentativa de definir o que é democracia, já que essa forma de regime político é hoje reivindicada por praticamente todas as correntes ideológicas, da direita à esquerda” (COUTINHO, 2001, p.2). A hipocrisia consiste em que, com extrema frequência, essa palavra – ainda que dita com ênfase – não significa absolutamente o que a história da humanidade e o pensamento político entenderam e entendem por democracia⁵ (COUTINHO, 2001).

Segundo Alvarez, Dagnino e Escobar (2000), “o que está fundamentalmente em disputa são os parâmetros da democracia, são as próprias fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação” (ALVAREZ, DAGNINO e ESCOBAR, 2000, p.15). Nessa perspectiva, a tentativa de apreender um conceito para democracia torna-se cada vez mais complexo, à medida que, modelos ideais não conseguem se adequar a prática tornando-a cada vez mais complexa. Na tentativa de compreender contextualmente o seu significado, a democracia toma adjetivos como representativo, participativo, deliberativo, radical, entre outros.

⁴ Seguindo a interpretação de Pitkin, “(...) for the social scientist, words are not ‘mere’; they are the tools of his trade and a vital part of his subject matter” (PITKIN, 1967, p.1).

⁵ “É curioso observar que até mesmo a ditadura militar brasileira, que durante 21 anos nos infelicitou, violando sistematicamente a democracia, jamais se apresentou como antidemocrática; ao contrário, apresentou-se sempre como uma ‘revolução’ que defendia a ‘democracia’ contra o ‘comunismo totalitário’, o que era evidentemente uma pura mistificação ideológica” (COUTINHO, 2001, p.1).

Esse movimento denominado por alguns autores como “adjetivação da democracia”⁶ revela as disputas e tensões envolvendo não apenas idéias, mais também a ação de sujeitos políticos e o próprio Estado na formulação e implementação de políticas públicas. O principal sentido deste movimento é dado pelo confronto entre a lógica da igualdade (liberdade e igualdade são pilares da democracia) e a lógica da ordem, do confinamento e restrição de cada pólo deste conjunto de relações a papéis prévia e socialmente estabelecidos, pois o que salta aos olhos em todo este processo de adjetivação é a crítica às teorias procedimentalistas e minimalistas da democracia (FERRAZ, 2005). Dessa forma, a democracia neste trabalho não será tratada com algo dado, ou atinente a uma situação estática a partir da noção corrente de um procedimento de agregação de vontades e método de seleção de elites, restrita aos canais tradicionais de participação política (parlamento, partidos políticos). Neste trabalho associa-se a idéia (ainda que um pouco genérica) de democracia a um processo em construção permanente em uma arena de disputa de projetos políticos⁷ e lutas por idéias e significados (entre elas as idéias de representação e a participação). A partir dessa afirmativa, não é possível falar, no contexto atual, em democracias consolidadas, já que como processo em construção ela implica em constantes mudanças, inflexões e crises.

Estas tensões e disputas têm sido estudadas por Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (2002) como um dos conflitos mais importantes na contemporaneidade, resultantes do confronto entre democracia representativa e democracia participativa, tendo como um de seus resultantes os espaços alternativos de participação. Dessa forma o primeiro capítulo dessa dissertação constitui uma breve abordagem teórica sobre democracia, participação e representação; abordagem essa necessária para avançar na discussão sobre os espaços alternativos de participação, ou seja, os arranjos participativos, como os conselhos, fóruns de discussão de políticas, conferências e orçamentos participativos.

⁶ Segundo Ferraz (2005) o processo de “adjetivação da democracia” refere-se a agregação de adjetivos ao substantivo democracia, como democracia direta, democracia paritária, democracia includente, democracia real, democracia sustentável, entre outros. Segundo a autora este movimento se intensificou nos últimos trinta anos a partir da independência dos países africanos, da redemocratização na América Latina, de países europeus, como Portugal e Espanha, e do fim das experiências socialistas na Europa Oriental, em um movimento no qual se combinam ação política e reflexão teórica.

⁷ Tomado aqui a partir da leitura gramsciana que Dagnino (2002b) realiza sobre o tema: a idéia de projetos políticos relaciona-se, como conjunto de valores, crenças, interesses acerca do que é e do que deve ser a sociedade e que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.

Portanto, tendo como referência a discussão dos três temas, o capítulo está organizada da seguinte forma: 1) na primeira sessão busca-se resgatar o significado do conceito de representação, principalmente a partir das contribuições de Hanna F. Pitkin e Bernard Manin (este, a respeito do governo representativo) e sua relação com a democracia através do desenvolvimento histórico das sociedades modernas; 2) na segunda sessão busca-se desenvolver o tema da participação e sua relação com a democracia; e 3) a última sessão discorre sobre a relação entre participação, representação e democracia em um contexto de insuficiência do modelo democrático liberal hegemônico frente à crescente complexidade das demandas da sociedade e conseqüentemente das possibilidades de uma construção contra-hegemônica da democracia.

Pretende-se com esta discussão, reunir contribuições para a discussão mais geral desta dissertação sobre a relação entre a participação e representação da sociedade civil em arranjos participativos.

1.1. Democracia e representação: Proposições teóricas sobre o tema

A consolidação do pensamento democrático moderno se deu a partir das grandes revoluções burguesas que se desenvolveram, particularmente nos séculos XVII e XVIII na Europa e América⁸. Essas revoluções contribuíram na formação e, ao mesmo tempo, se fundamentaram no ideário liberal⁹ que junto à democracia moderna, se constitui como produto do capitalismo. O Estado liberal burguês passa a ser legitimado pela doutrina da origem da vontade popular e não mais pelo direito divino característico dos Estados absolutistas.

Dias (2004) destaca que além do longo período que separa a clássica experiência democrática grega e sua versão contemporânea há também uma profunda transformação na estrutura social fortalecendo o terreno onde germinou a reedição do ideal democrático, dotado de uma complexidade que inviabilizava a reprodução das características originais daquela forma de governo. As sociedades industriais modernas, próprias do mundo pós-

⁸ Manin (1998) afirma que “lo que hoy denominamos democracia representativa tiene sus orígenes em um sistema de instituciones (establecidas tras las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa) que, em sus inicios, no se consideraba forma de democracia o de gobierno del pueblo.” (MANIN, 1998, p.11)

⁹ Segundo Held (1987), o liberalismo, em seu início, “buscou restringir os poderes do Estado [absolutistas] e definir uma esfera unicamente privada, independente da ação do Estado. No centro deste projeto estava o objetivo de libertar a sociedade civil (a vida pessoal, familiar e dos negócios) de interferências políticas e, simultaneamente, da delimitação da autoridade do Estado.” (HELD, 1987, p.39)

revoluções, foram marcadas pelo aumento no tamanho dos Estados e no volume populacional, pela extensão dos direitos de cidadania e, sobretudo, pelo enfraquecimento dos vínculos de solidariedade e dependência social, transformando o individualismo na solução para a compreensão das relações políticas modernas. Estes e outros fatores tornavam a reunião do povo para a tomada de decisões, conforme a concepção clássica de democracia, uma tarefa irrealizável.

A princípio, o ideal de democracia como “governo do povo pelo povo”, “autogoverno do povo” ou “democracia direta” e o governo representativo eram concepções diferentes ou mesmo divergentes.

Procurando explicitar os mecanismos que poderiam tornar a sociedade mais livre e mais igualitária, Rousseau analisou conceitos como a vontade geral, a soberania popular, governo e representação política, conceitos esses que fazem parte de sua visão acerca da democracia e contribuem para a análise do tema. O pensador, já no século XVIII afirma que a vontade não se representa, pois a soberania deve ser exercida pelo povo como condição para sua liberdade. Nesta perspectiva Rousseau percebia um imenso abismo entre um povo livre fazendo suas próprias leis e um povo elegendo seus representantes para que façam suas leis.

“A soberania não pode ser representada pela mesma razão pela qual não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são, nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda a lei que o povo não retificar. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos, ele é escravo, não é nada (...). No momento em que um povo se dá representantes, não é mais livre, não mais existe” (Rousseau, 1973, p. 113-114).

No entanto, a sociedade da qual Rousseau toma como parâmetro para suas análises é uma Cidade-Estado não industrial, em que a propriedade privada seria uma condição para a igualdade e independência políticas.

Não obstante, no mesmo século, separados apenas por poucas décadas, partidários da representação como Madison e Siéyès, optaram pelo ideal contrário à Rousseau. Estes viam uma diferença fundamental entre democracia e sistema representativo ou sistema republicano (MANIN, 1998). James Madison, um dos principais defensores da representação política moderna, aponta juntamente com Hamilton e Jay, em “O Federalista” (1984), suas críticas a democracia (entendida através dos ideais da clássica

experiência democrática grega) e defendem o que denominam de República (expresso no governo representativo). Para os autores, os principais elementos de diferenciação entre uma democracia e uma república são a delegação da ação governativa a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos outros; e o fato de poder ampliar a sua influência sobre um maior número de cidadãos e sobre uma maior extensão territorial (reafirmando a elaboração de Hobbes sobre o elemento da autorização¹⁰ na questão da representação).

De acordo com Miguel (2003),

“Para o pensamento clássico – e, na verdade, até Montesquieu, Rousseau e os federalistas, no século XVIII –, democracia e eleições não se confundiam. Enquanto a democracia se apóia na premissa da igualdade fundamental entre todos os cidadãos, a eleição contempla uma seleção; implicitamente, postula a existência de indivíduos melhor preparados para ocupar os cargos públicos e, é, portanto, um mecanismo aristocrático.” (MIGUEL, 2003, p.130)

Da mesma forma, democracia e sistema representativo são concepções políticas autônomas, mas que se influenciam de forma recíproca, pois a fonte de legitimidade do sistema político democrático contemporâneo está no mecanismo de escolha dos governantes pelos governados (DIAS, 2004),

A partir desse contexto, passa-se a defender o argumento de que “a única forma não autocrática de governo possível num grande Estado é o governo por representação” e que “a república não seja tanto uma forma oposta à democracia, mas sim a única democracia possível em determinadas condições de território e de população” (Bobbio, 1988, p.151), ou seja, a democracia representativa.

Segundo Dahl (2001), o desenvolvimento da democracia na Europa até o século XVIII registra práticas e idéias que se tornaram importantes nas instituições democráticas, como a idéia de que os governos precisavam do consenso dos governados e que o consenso exigia representação.

O importante a ressaltar é que a idéia de representação política coloca-se como marco entre o significado original de governo democrático e sua versão moderna (DIAS, 2004). Neste sentido a idéia de representação como princípio de um governo democrático se sustenta em três elementos, conforme analisa Avritzer (2007): a autorização, o

¹⁰ Segundo Avritzer (2007), a moderna teoria da representação está ancorada em três elementos básicos: a autorização, o monopólio e a territorialidade.

monopólio e a territorialidade. Os conceitos de monopólio e territorialidade¹¹ não são inerentes à idéia de representação, eles só foram associados a ela no decorrer do processo de consolidação dos Estados modernos (AVRITZER, 2007), portanto, o tema da representação será abordado a partir do elemento da autorização e sua consequente tradução, através do estudo de Hanna Pitkin, “The Concept of Representation”.

O conceito de representação foi amplamente analisado por Hanna F. Pitkin (1967) através do artifício da reconstrução da palavra (análise etimológica), que para a autora não é apenas uma palavra, é “em grande medida, um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano.” (PITKIN, 2006). Dessa forma, a autora reconstrói o sentido do termo representação, como algo moderno quando nos referimos a homens representando homens. Mesmo na Grécia antiga, com a eleição de “oficiais” ou “embaixadores”, tal atividade não correspondia à idéia de representação moderna. Ou em Roma, onde a palavra *repraesentare*¹² tinha outro significado. No princípio, o termo, de origem latina não possuía relação com agência ou governo e se desenvolveu independente deles.

A palavra *repraesentare* foi gradualmente evoluindo a partir de um conjunto de idéias relacionadas às mudanças no Parlamento inglês, como: 1) a idéias de que todos os homens estão presentes no Parlamento; 2) a idéia de que o governante simboliza ou encarna o país como um todo e, 3) a idéia de que toda a nação está de alguma forma, encarnada no seu governante. Esse conjunto de idéias permitiu que no final do século XVI, Sir Thomas Smith publicasse um livro chamado “*De Republica Anglorum*” e pela primeira vez utilizou o termo “*represent*” aplicado ao Parlamento.(PITKIN, 2006).

“Smith afirma que o Parlamento representa todo o reino (ou representa o poder de todo o reino?), mas ele não aplica a palavra aos membros do Parlamento, ou àqueles membros em particular que estão no Parlamento como procuradores e delegados para os Comuns. Este parece ser o padrão em todas as primeiras

¹¹ “A princípio, as instituições representativas, no fim do período medieval e no começo do período moderno, operavam por superposição de soberania, isto é, elas decidiam em relação a algum aspecto da ordem política e tal decisão era tomada em diversos lugares, gerando uma superposição de soberanias ou formas de representação. O processo através do qual a representação adquire o monopólio da capacidade de deliberação no interior do sistema político está ligado ao surgimento, fortalecimento e desenvolvimento do Estado moderno. Nesse processo, que inicialmente teve lugar nas esferas coercitiva e administrativa, o Estado moderno vai se tornar a única instituição com capacidade de ação no interior do território” (AVRITZER, 2007, p.448). E mais, a associação entre monopólio e território só surge com o Estado moderno (HELD, 1995).

¹² De acordo com a autora, para os romanos *repraesentare* significava “the literal bringing into presence of something previously absent, or the embodiment of na abstraction in na object (say, the embodiment of courage in a human face or in a piece of sculpture).” (PITKIN, 1967, p. 3). E no latim clássico, seu uso estava quase inteiramente reservado para objetos inanimados. (PITKIN, 2006)

aplicações da palavra às instituições parlamentares da Inglaterra; é o Parlamento como um todo (freqüentemente incluindo o Rei) que representa o reino todo” (PITKIN, 2006, p.26).

Da obra de Smith à Revolução Gloriosa, a palavra “represent” e suas derivações foram utilizadas com mais freqüência na Inglaterra. Mas apenas em 1651 aparece o “primeiro exame de representação na teoria política” realizado por Thomas Hobbes no “Leviatã” (PITKIN, 2006). A própria autora analisa o pensador como o maior teórico político a desenvolver e sistematizar o significado da palavra representação e nem mesmo considerou J. S. Mill que escreveu um livro sobre o governo representativo – “Considerações sobre o Governo Representativo” publicado em 1861. Às propostas relacionadas à representação no pensamento hobbesiano, Pitkin denomina de concepção formalista de representação e as adota em parte para desenvolver um conceito de representação política.

O capítulo XVI (*Das pessoas, autores e coisas personificadas*) do Leviatã concentra quase toda discussão sobre representação. Segundo Pitkin,

“No Leviathan, Hobbes define a representação em termos dos aspectos formais da agência legal, especialmente em termos de autorização: um representante é alguém que recebe autoridade para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria. A representação pode ser ‘limitada’, sendo autorizadas apenas algumas ações específicas sob restrições específicas, ou pode ser ‘ilimitada’. O último tipo dá lugar à soberania” (PITKIN, 2006, p.28).

Thomas Hobbes define o papel do representante como o de alguém que está autorizado a agir por quem possui o direito de agir. Mas antes, o próprio autor distingue dois tipos de pessoas: as pessoas naturais, “quando elas são consideradas como suas próprias ele se chama uma pessoa natural”; e as pessoas artificiais, “quando são consideradas como representando as palavras e ações de um outro, chama-se-lhe uma pessoa fictícia ou artificial.” (HOBBS, 1999, p.111). Nesse contexto, o conceito de representação está associado à noção de ação interpretativa ou ficcional. A ação interpretativa supõe a que o movimento não é real, ou seja, indica que a ação não é autêntica, mas tradução, mais ou menos reprodução do real ou da própria imaginação. A representação será mais verdadeira quando o respeito à história em si for o objetivo principal, e menos verdadeiro quando o papel do ator for tomado como central no “sucesso do espetáculo” (DIAS, 2004).

De acordo com Dias (2004), o representante para Hobbes não é alguém que age por si mesmo: suas ações e palavras pertencem a outra pessoa, ou seja, à pessoa que o autorizou a agir. Esta é a concepção de pessoa artificial que Hobbes cria e opõe com a idéia de pessoa natural, cujas palavras e atos são levados em conta como comprovadamente seus. O representante, portanto, é uma pessoa artificial, cuja ação se torna válida a partir da permissão de quem, originalmente, possui o direito de agir. A autora ressalta que Hobbes trabalha a dicotomia autor-ator, onde o primeiro é aquele que autoriza a ação, ou seja, é o representado; o segundo é aquele que age, correspondendo, portanto, ao representante, ou seja, traduz em ação política a vontade popular. Enquanto o autor possui a prerrogativa de agir, o ator age por autorização, isto é, a partir do consentimento do autor. O consentimento, portanto, é condição para a validade da ação do representante na teoria hobbesiana.

“Quanto às pessoas artificiais, em certos casos algumas de suas palavras e ações pertencem àqueles a quem representam. Nesses casos a pessoa é o ator, e aquele a quem pertencem suas palavras e ações é o autor, casos estes em que o ator age por autoridade. (...) De modo que por autoridade se entende sempre o direito de praticar qualquer ação, efeito por autoridade significa sempre feito por comissão ou licença daquele a quem pertence o direito” (HOBBS, 1999, p.112).

Um dos problemas fundamentais da representação em Hobbes é que o autor pressupõe um tipo de representação em que a autorização, dada pelo representado ao representante para poder agir é inquestionável, pois o próprio autor estava interessado na questão da legitimidade ao ato da autorização, como cessão para que se possa exercer a soberania. Assim, o ato de transferência da autoridade é legítimo e, enquanto tal, capaz de fundar o poder soberano legítimo.

“Quando o ator faz um pacto por autoridade, obriga através disso o autor, e não menos se esse mesmo o fizesse, nem fica menos sujeito às conseqüências do mesmo. Portanto, tudo o que se disse sobre a natureza dos pactos entre os homens em sua capacidade natural é válido também para os que são feitos por seus atores, representantes ou procuradores [...]” (*Idem*).

Segundo Pitkin (2006), a representação em Hobbes, pode ser “limitada”, sendo autorizadas apenas algumas ações específicas sob restrições específicas, ou pode ser “ilimitada”; neste último caso, dá lugar à soberania. Avritzer (2007) destaca que o problema hobbesiano limita-se ao ato de provar a legitimidade dos pactos e acordos

assinados pelos representantes. Contudo, Hobbes deixou subsídios e questionamentos para análise das suas formulações sobre representação.

Das proposições hobbesianas e da teoria do pensamento liberal, Pitkin adota uma visão formalista (ênfatisando a relação entre representantes e representados) e constrói sua formulação sobre representação: “representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them” (PITKIN, 1967, p.209). Deste modo, a autora enfatiza a autorização do representado que permite que o representante “atue” em seu nome de forma responsável ou responsiva¹³, e inclui a responsabilidade do representado em todo o processo desde a autorização até a “prestação de contas”, ou nas palavras de Pitkin “the represented must also be capable of independent action and judgment, not merely being taken care of” (*Idem*).

Para Pitkin (2006), na teoria política, sua elaboração continuou contra o pano de fundo das grandes revoluções democráticas do final do século XVIII e depois das prolongadas lutas políticas e institucionais do século XIX: o sufrágio, a divisão em distritos e a proporcionalidade, os partidos políticos e os interesses e políticas, a relação entre as funções legislativas e executivas e as instituições legislativas e executivas. Essas lutas políticas fizeram surgir um corpo considerável de literatura, sistematizada de tempos em tempos, enriquecida e redirecionada pela teoria política.

É notável, como podemos observar que o debate teórico sobre representação política vem recebendo atenção relativamente recente. Lavallo e Araújo (2008) afirmam que a despeito de a representação ter sido amplamente pesquisada quanto a seus atores principais – partidos, parlamentares – e aos efeitos das regras que determinam quem e como pode ser eleito, bem como aos critérios de transformação dos votos em cadeiras nas câmaras – o sistema eleitoral –, o debate sobre o próprio conceito de representação contava, até poucos anos atrás, com um número literalmente pequeno de referências obrigatórias, como o trabalho seminal de Hanna Pitkin. No entanto, várias mudanças ocorreram, dentre elas as mobilizações contra culturais dos anos 1960 e decantadas, uma década depois, no campo da teoria democrática e nos modelos participativos (LAVALLE & ARAÚJO, 2008).

Recentemente, Bernard Manin (1995; 1998) empreendeu a tarefa de analisar o papel que a representação assumiu como forma de governo através da história política em uma tentativa de responder às mudanças ocorridas com as transformações nas

¹³ Neste caso, percebe-se que a visão formalista de Pitkin também destaca a questão da *accountability*.

democracias ocidentais. Percorrendo autores como Rousseau, Burke, Os Federalistas (Jay, Madison e Hamilton), J. S. Mill e Siéyès, o autor seleciona aspectos comuns capazes de caracterizar um modelo de regime representativo em três tipos ideais de governo situados historicamente: o “parlamentar”, a “democracia de partido” e a “democracia de audiências” ou “democracia de público”¹⁴.

Os princípios são: 1) Os governantes são nomeados através de eleições periódicas, ou seja, os representantes são eleitos pelos representados; 2) Os governantes conservam um grau de independência “parcial” diante das preferências dos eleitores; 3) os governados podem expressar sua opinião e seus “desejos” sobre assuntos políticos sem estarem sujeitos ao controle dos governantes; e 4) as decisões políticas são tomadas após debate. Serão destacadas as características dos quatro princípios a partir do modelo de “democracia de audiências”, já que, segundo Manin (1998) um se sobrepõe a outro no decorrer da história.

Com relação ao primeiro princípio Manin (1995;1998) firma que embora haja controvérsias sobre a natureza da representação, de modo geral, há concordância no entendimento de que não existe representação quando os governantes não são periodicamente eleitos pelos governados. A questão das eleições na formação do governo representativo, ou o momento a autorização é o ponto central. O autor ainda afirma a presença do mecanismo de “accountability” entre eleitores e governantes a partir do elemento da periodicidade de eleições, ou seja, a possibilidade de reeleição.

“(…) um sistema eletivo não cria uma identidade entre os que governam e os que são governados. Isso não significa que os cidadãos comuns têm apenas uma posição subordinada no governo representativo. Embora o povo não governe, ele não está confinado ao papel de designar e autorizar os que governam. Como o governo representativo se fundamenta em eleições repetidas, o povo tem condições de exercer uma certa influência sobre as decisões do governo: pode, por exemplo, destituir os representantes cuja orientação não lhe agrada. Por outro lado, o governo representativo pode ser um governo de elites, mas cabe aos cidadãos comuns decidir *que elite* vai exercer o poder”(MANIN, 1995, p .07).

Ainda segundo Manin (1998), durante os últimos anos tem-se observado uma modificação nas interpretações dos resultados eleitorais. Antes dos anos de 1970, a maioria dos estudos concluía que as preferências políticas podiam ser explicadas pelas características sociais, econômicas e culturais dos eleitores. Várias pesquisas sobre o

¹⁴ Segundo Manin (1995), esses tipos ideais não esgotam todas as formas possíveis de governo representativo, nem mesmo todas as formas que ele assumiu na realidade. Manin (1998) aponta a transição da democracia de partidos para a democracia de audiências ou democracia de público, situada mais propriamente a partir da década de 1970 e caracterizada pelo contato “direto” entre representantes e representados.

tema mostram que a situação mudou. Um importante indicador para essa mudança é o que o autor denomina como “personalização da escolha eleitoral”. Nesse sentido os partidos não são mais tão importantes na escolha dos candidatos, uma vez que é a personalidade dos candidatos o fator que determina o voto dos eleitores, pois “cada vez mais os eleitores tendem a votar em uma pessoa, e não em um partido” (MANIN, 1995, p. 25).

O princípio de que os representantes são eleitos pelos representados encontra eco no segundo princípio que estabelece o tipo de relação entre representantes e representados. Ou seja, o que regula essa relação é a independência parcial dos representantes com relação às escolhas dos representados. Segundo Dias (2004), essa relação predominou ao longo da história da representação, ou seja, os representantes atuam por mandatos livres, portanto não são constrangidos a receber instruções de seus eleitores ou agir conforme a vontade explícita destes últimos. A tradução da vontade dos representados não precisa ser literal, coerente com a “vontade popular”. É na livre interpretação da vontade pelo representante que o governo representativo menos se distingue de um governo de elites e mais se afasta do governo democrático: o pressuposto que suporta a independência parcial dos representantes é o da capacidade destes “homens selecionados” em resistir às paixões e apreender o “interesse geral”, sendo menos suscetíveis à multiplicidade de interesses particulares (DIAS, 2004)

O terceiro princípio está associado a liberdade de opinião dos representados com relação a condução do governo pelos representantes.

“Desde o final do século XVIII, prevalece a idéia de que um governo representativo supõe que os governados possam formular e expressar livremente suas opiniões políticas. A ligação entre governo representativo e liberdade de opinião foi definida rapidamente nos Estados Unidos, de maneira mais progressiva na Inglaterra, e seguiu um roteiro mais lento e mais complexo na França” (MANIN, 1995, p.10).

Segundo Dias (2004), a manifestação individual das vontades dificilmente produz efeitos intervenientes no processo de tomada de decisão pública, a não ser através de mecanismos de clientela entre eleitores e seus representantes. Em compensação, quando a vontade se manifesta de forma coletiva constitui-se em um poderoso instrumento de pressão popular sobre os mandatários. Existe sempre a possibilidade de se empreender manifestações públicas de insatisfação coletiva que, embora os representantes não sejam obrigados a ouvi-las ou fornecer-lhes respostas oficiais, que são capazes de alterar o curso

de decisões políticas na medida em que ameaçam a manutenção do poder pelos governantes. Entretanto, a garantia de liberdade de opinião não significa que os eleitores vão se mobilizar politicamente, pois se observa nas sociedades contemporâneas diferentes graus de interesse público.

Manin (1998) afirma que na democracia de audiência os canais de comunicação (grande expressão da relação “direta” entre representantes e representados) são neutros. A afirmação de neutralidade dos meios de comunicação é no mínimo provocativa se seguirmos a orientação de Gramsci sobre os “aparelhos privados de hegemonia”, lócus por onde se expressam e se difundem idéias, projetos, ideologias no campo da sociedade civil.

O quarto princípio relaciona-se com a realização de debates antes da tomada de decisões públicas. Manin percebe este princípio como uma grande novidade, que conduz a produção de um aumento da instabilidade eleitoral e que ela é decorrente do fato de que o eleitorado, hoje, é mais bem informado, interessado em política e razoavelmente instruído.

De acordo com Dias (2004), o aspecto central que define a forma do governo representativo está no fato de que governantes e governados encontram-se separados pelo mecanismo da representação política. Esse mecanismo tem como principal característica transformar representantes e representados em entidades políticas autônomas, onde os segundos detêm uma maior ou menor capacidade de influenciar os primeiros. Tal capacidade será maior quanto maior for a articulação política entre os cidadãos visando a manifestação de uma idéia ou projeto que lhes é comum. É praticamente inútil que idéias e projetos divergentes quanto à forma pela qual o governo é conduzido se manifestem isoladamente; sem coordenação, tais manifestações não se constituem em ação política eficaz.

Em comparação com a formulação original da democracia (da experiência democrática grega), o governo representativo não é mais um governo que se exerce pelo povo, mas por uma elite política selecionada autorizada a “traduzir” a “vontade popular” e a partir dela governar. Dias (2004) ressalta que essa tradução da vontade popular dependerá da sensibilidade dos representantes e da confluência de interesses, desta forma, o questionamento da representação surge, portanto, quando a sociedade se sente insatisfeita com a tradução de sua vontade pelos representantes, ou seja, quando essa tradução torna-se imperfeita ou francamente distanciada do que a sociedade entende como sendo, realmente, a sua vontade. Não se trata de retornar a *àgora*, mas sim de compreender que os princípios

de representação dos governos representativos não são capazes de solucionar o problema da “crise” que eles mesmos geraram.

Portanto, deriva da falta de correspondência entre “vontade popular” e tradução da “vontade”, uma “crise” na legitimidade dos governos representativos, que Dias (2004) denominou com uma “reprodução de ciclos viciosos na esfera pública institucional”, como falta de transparência¹⁵ e denúncias de mau uso de recursos públicos.

Assim como foi ressaltado no início deste capítulo que a democracia representa uma arena de disputas por idéias e significados, a idéia de representação, construída ao longo do tempo, também se configura por uma disputa de sentidos. Nesta perspectiva, Chauí (2007) resalta uma concepção socialista de representação, baseada e desenvolvida, sobretudo após a experiência da Comuna de Paris (março/1870 a janeiro/1871). Segundo a autora, a idéia de representação não é totalmente avessa aos ideais socialistas.

“Embora as correntes socialistas do século XIX considerem a democracia como um logro burguês e a critiquem de formas variadas, pode-se perceber que para todos eles a experiência da Comuna introduz uma inovação da prática representativa que, dissimulada pelo formalismo da democracia burguesa (isto é, pela idéia de governo representativo), no entanto aponta para uma democracia concreta. Trata-se da idéia da representação como delegação e mandato imperativo, rotativa e revogável, de tal modo que o representante não representa um poder em geral (...), mas reivindica direitos concretos de classes e de grupos (...), significa expressão pública em nome de direitos coletivos dos excluídos” (CHAUÍ, 2007, pp.296-297).

Nesse contexto, a defesa da introdução de mecanismo de participação da sociedade no jogo democrático parece ser para alguns autores um caminho possível para a inversão do quadro de “reprodução de ciclos viciosos”. Nessa perspectiva a próxima seção deste trabalho dedica-se a uma breve análise das abordagens sobre democracia e participação ressaltando como a idéia da participação na modernidade foi gradativamente ampliada na esfera política para além dos limites do sufrágio e como essa mesma idéia encontra ecos em diferentes teorias.

1.2. Democracia e participação: revisitando a teoria democrática

A relação entre democracia e participação é historicamente anterior aos autores mencionados na primeira sessão deste capítulo e é utilizada com frequência para qualificar

¹⁵ Entendida como falta de publicização dos gastos públicos e ações dos representantes governamentais para o conjunto da sociedade.

as experiências na antiguidade, além de constantes referências ao pensamento de Rousseau¹⁶ ou mesmo a partir do processo de adjetivação de algumas concepções marxistas de democracia (usualmente designada como democracia radical). Dessa forma é possível perceber que a idéia de participação associada à democracia cria e recupera diversos sentidos em uma arena onde projetos políticos estão em constante disputa por significados.

Participação e Democracia Liberal

As democracias modernas se desenvolveram tendo como parâmetro fundamental a representação (liberal); o conceito de participação que remonta a *polis* grega, praticamente ressurgiu na modernidade em uma concepção limitada, restringindo-se ao processo eleitoral, e muitas vezes destinado apenas àqueles que dispusessem de patrimônio (voto censitário) (TEIXEIRA, 2000), aspecto relacionado ao liberalismo clássico, em que a condição de cidadão conquista-se na em relação com a propriedade.

Macpherson (1978), em sua obra “A democracia liberal – origens e evolução” destaca modelos de democracia liberal desenvolvidos por alguns teóricos, entre eles a democracia protetora, a democracia de equilíbrio e a democracia participativa.

O modelo de democracia protetora foi desenvolvido principalmente por J. Bentham e James Mill. Esses autores concebem a democracia como meio de proteção dos governados em relação à opressão do governo, tendo como finalidade garantir o bem-estar social medido pela posse de bens materiais. De acordo com Held (1987), Bentham e Mill associavam a democracia liberal a um aparato político que iria assegurar a responsabilidade dos governantes perante os governados. O voto secreto e o mercado livre eram as condições ideais para que a felicidade fosse atingida pelo maior número de pessoas, pois, os indivíduos, livres da opressão de um Estado tirânico, poderiam se dedicar melhor às suas felicidades individuais por meios de trocas no mercado. Neste sentido o

¹⁶ Na revisão da literatura sobre teoria democrática e sua relação com a participação, frequentemente é encontrada referência a Rousseau. Segundo Pateman (1992), Rousseau é, entre os pensadores políticos clássicos, o precursor de um modelo de democracia participativa e trouxe inúmeras contribuições para o pensamento contemporâneo. Suas formulações, parcialmente fundamentadas através do modelo ateniense (LUCHMANN, 2006), contribuíram para a ampliação do conceito de participação política da sociedade civil a partir do princípio da soberania popular.

Estado somente interviria no sentido de reordenar as relações institucionais quando o *laissez-faire* se mostrasse impróprio para garantir os melhores resultados (HELD, 1987).

Os principais aspectos que caracterizam esse modelo de democracia são: 1) a soberania deveria estar nas mãos do povo, que é repassado para seus representantes; 2) eleições periódicas; 3) o voto secreto; 4) a divisão de poderes dentro do Estado; 5) a separação entre sociedade civil e Estado¹⁷; 6) a presença de centros competitivos de poder e grupos de interesse. Segundo Pateman (1992), Bentham e Mill possuíam uma preocupação reduzida com a participação da sociedade civil, uma participação que era apenas no sentido protetor. Assim,

“(...) os formuladores da democracia contemporânea também encaram a participação exclusivamente como um dispositivo de proteção. Segundo eles, a natureza ‘democrática’ do sistema reside em grande parte na forma dos ‘arranjos institucionais’ nacionais, especificamente na competição dos líderes (representantes potenciais) pelos votos, de modo que os teóricos que sustentaram tal visão do papel da participação [tais como Bentham e Mill] são, antes de mais nada, teóricos do governo representativo”(PATEMAN, 1992, p.32).

O sistema político ideal para um tipo de sociedade em que os indivíduos agem para “garantir seu próprio interesse, para maximizar o seu próprio ou utilidade sem limite (...)” (MACPHERSON, 1978, p.38); é um sistema que autoriza a produção de governos para garantia de um mercado livre e que assegura proteção aos indivíduos contra “governos rapaces”. A participação está associada ao estabelecimento de certos dispositivos como, “voto secreto, eleições periódicas e freqüentes, e liberdade de imprensa, o que tornaria livre o voto e expressão eficaz dos desejos do votante” (MACPHERSON, 1978, p.39). Dessa forma o “controle” que a sociedade exerce para um “bom funcionamento” do Estado é reduzido ao voto e discussão restrita.

“Suas teorias [de Bentham e Mill] podem ser classificadas como ‘democrática’ porque eles pensavam que as ‘classes numerosas’ somente eram capazes de defender o interesse universal e, em consequência, advogavam a participação (voto e discussão) de todo o povo” (PATEMAN, 1992, p. 32).

No modelo da democracia de equilíbrio, também denominado modelo elitista pluralista, a democracia se justifica em referência a procedimentos eleitorais capazes de

¹⁷ A concepção liberal de democracia prevê uma clara separação entre sociedade civil e o Estado. Segundo Pateman, “se o Estado é separado das associações e práticas da vida diária, é plausível vê-lo como um tipo especial de aparato – ‘um cavalheiro protetor’, um ‘árbitro’ ou um ‘juiz’ – que o cidadão deveria respeitar e obedecer” (PATEMAN *apud* HELD, 1987, p. 230).

garantir a racionalização do exercício do poder político num contexto marcado pela ação de indivíduos que buscam a maximização de seus interesses. Segundo Schumpeter (1978), um dos principais formuladores dessa concepção, o modelo elitista encerra uma concepção mercantil da política pautada na relação de oferta e procura que se estabelece entre os políticos-empresários e os cidadãos-consumidores. Nesse sentido, a legitimidade do governo é assegurada, pelo resultado do processo eleitoral. De acordo com o autor, este modelo é caracterizado como “(...) um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa)(...)” (SCHUMPETER, 1961, p. 296), “(...) no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.” (*Ibidem*, p.329). Assim, o caráter democrático deste modelo se traduz na competição dos líderes políticos rivais – as elites políticas¹⁸ – pelo voto do povo.

Inserida nessa questão, Duriguetto (2003) chama a atenção para o argumento que em Schumpeter o povo não tem opiniões definidas ou racionais sobre as questões políticas, além de não passar de um “produtor de governos”. Este é o argumento sócio-político e cultural fundamental para a construção da sua visão estritamente procedimental de democracia. Nesse sentido, Schumpeter afirma que o eleitor deve entender que a ação política é responsabilidade de quem ele elegeu: “(...) o eleitorado normalmente não controla seus líderes políticos, exceto pela recusa de reelegê-los (...)” (SCHUMPETER, 1961, p.332).

Para o autor, a política é uma questão restrita às elites dirigentes e a função dos votantes é escolher homens que decidirão quais são os problemas políticos e como resolvê-los (Chauí, 2007). Os principais conceitos deste modelo, segundo Macpherson (1978), são:

“[primeiro,] a democracia é simplesmente um mecanismo para escolher e autorizar governos, e não uma espécie de sociedade nem um conjunto de fins morais; segundo, o mecanismo que consiste de uma competição entre dois ou mais grupos escolhidos por si mesmos de políticos (elites), grupados em partidos políticos, para os votos que os qualificarão a governar até as eleições seguintes” (MACPHERSON, 1978, p. 82).

O papel da participação da sociedade nos processos políticos se restringe ao voto para os líderes e a discussão (PATEMAN, 1992), pois, a “massa eleitoral”, o povo, é para Schumpeter, “fraco, propenso a fortes impulsos emocionais, intelectualmente incapaz de

¹⁸ Estes são, os poucos, suficientemente experientes e qualificados para fazê-lo (HELD, 1987).

fazer qualquer coisa decisiva por conta própria e suscetível a forças externas” (HELD, 1987, p. 152).

Macpherson (1978) também propõe um modelo que ele denomina de “democracia participativa” (a partir de uma base liberal) construída a partir do pressuposto de que os indivíduos devem ser considerados como agentes ativos da construção e consolidação de instituições. Segundo o autor, este modelo de democracia surgiu na segunda metade do século XX como lema dos movimentos estudantis da Nova Esquerda, difundindo-se entre a classe trabalhadora como consequência da insatisfação entre “trabalhadores fabris e de escritório e dos sentimentos mais generalizados de alienação (...)” (MACPHERSON, 1978, p.97). O autor sustenta a idéia que o aumento de participação pela sociedade nas decisões governamentais deve passar por uma mudança de consciência do povo e por uma diminuição da desigualdade econômica, além da participação ativa e de movimentos sociais engajados (*Idem*).

No entanto, alguns anos depois, o otimismo de Macpherson cede lugar a descrença característica de sua obra “Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios” de 1981 [1991]. O fundamento do seu pessimismo se encontra na análise que o mesmo realiza dos grupos de pressão existentes nas sociedades ocidentais no que se refere a sua ação para a transformação das mesmas em sociedades participativas. Tais grupos, no entendimento de Macpherson (1981), não têm boas perspectivas nas sociedades atuais, uma vez que eles, além de não terem acesso ao poder, não podem utilizar o instrumento da greve para paralisação dos serviços vitais da sociedade, o que politicamente os torna bastante ineficazes. O alcance desses grupos estaria restrito à sua capacidade de persuadir o eleitorado a abandonar sua perspectiva de maximização de suas satisfações imediatas por seus interesses de longo prazo. Da persuasão do eleitorado poderiam chegar à persuasão dos políticos. No entanto, sua luta os levaria apenas à alteração de algumas leis, como as de proteção antirracista, de controle da poluição, de legalização do aborto entre outras (ANDRADE, 2005).

Nessa Perspectiva, a relação entre democracia e participação está ancorada em uma concepção de participação e de política que transfere o processo decisório para os representantes eleitos através do sufrágio eleitoral. Esta forma de democracia reduz o espaço da política e da participação aos poucos homens “qualificados” a fazê-lo e baliza uma vertente realista da democracia; uma concepção de “democracia de baixa intensidade” (SANTOS e AVRITZER, 2002).

Participação e Democracia: novas perspectivas para a teoria democrática

Lüchmann (2006) observa que é a partir da recuperação da dimensão normativa da democracia, caracterizada pelo questionamento da redução da política a uma lógica individualista e competitiva e pela retomada do conceito de “soberania popular”, é que se desenvolve, a partir dos anos de 1960, uma concepção participativa de democracia, pautada na idéia da ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade. Santos e Avritzer (2002) reiteram a afirmação da autora:

“O período pós-guerra não assistiu apenas à consolidação do elitismo democrático. Ao largo da formação de uma concepção hegemônica da democracia enquanto prática restrita de legitimação de governos, surgiu também, no período pós-guerra, um conjunto de concepções alternativas que poderíamos denominar de contra-hegemônicas” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.50).

De acordo com Held (1987), este modelo de democracia participativa procura se constituir como alternativa às heranças da teoria política liberal (com ênfase no papel do mercado), incorporando a necessidade de combinar a ampliação da participação direta com os mecanismos da democracia representativa (eleições, garantias das liberdades, etc.). A proposta da democracia participativa pressupõe não apenas o aumento do senso de eficácia política como também o desenvolvimento humano através dos processos participativos.

Em uma perspectiva diferente de Macpherson, Pateman (1992), a partir de uma influência notável do pensamento de Rousseau, realiza uma reflexão sobre as possibilidades da democracia participativa ou, nas palavras da autora, “qual o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável?” (PATEMAN, 1992, p. 9). Assim, Pateman considera que a participação promove o desenvolvimento humano, reduz a noção de distância com os centros do poder, aumenta a preocupação individual com os problemas coletivos; enfim, cria uma cidadania ativa. Entretanto, a autora afirma que para a existência de uma forma de governo democrático é necessária a existência de uma “sociedade participativa”. Contudo, para que isso ocorra, é necessário que todos os sistemas políticos tenham sido democratizados (PATEMAN, 1992). Assim, o controle democrático deve ser estendido a todas as esferas nas quais a maioria das pessoas vive suas vidas, principalmente aos locais de trabalho, considerados como instituições-chave a serem democratizadas.

Para Pateman (1992), a participação é educativa e provoca, através de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania,

cujos exercício se configura como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. A participação confere outro ciclo, caracterizado pela relação direta que se estabelece entre a participação cidadã, a mudança da consciência política e a diminuição das desigualdades sociais.

De acordo com Luchmann (2006), nas concepções de democracia participativa emergentes da segunda metade do século XX, a correspondência entre baixo nível de participação e apatia política está relacionada às desigualdades sociais. Além da carência (ou ausência) de recursos materiais que impedem processos participativos, aponta-se para as condições e oportunidades político-institucionais. Portanto, “se as pessoas sabem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena, tornando-se mais ativos e confiantes” (HELD, 1987, p. 234).

Andrade (2005) ressalta que para Pateman a participação de todas as esferas será possível por intermédio da percepção do caráter pedagógico da participação, uma vez que a mesma desenvolve no indivíduo alguns atributos psicológicos que, sendo resultantes da própria participação a orientam e a fortalecem ao mesmo tempo. Os indivíduos que participam desenvolvem senso de eficácia ou competência política em relação aos limites e alcance da participação que, igualmente, desenvolve a auto-estima daqueles que dela tomam parte.

As propostas de Pateman, no entanto, apresentam algumas limitações. Para Vitullo (1999) *apud* Andrade (2005) as limitações dessa autora concentram-se em cinco elementos: 1) a ausência, em muitos casos, de uma análise do conflito de classes e da apropriação dos meios de produção; 2) a discutível relação que estabelecem entre a política local e a política nacional; 3) a aceitação resignada da inevitabilidade do elitismo para as grandes decisões nacionais; 4) a forma como analisam a questão da “complexidade” dos assuntos de governo; e 5) a maneira como encaram o fenômeno da apatia dos cidadãos.

Importante ressaltar que embora as reflexões de Pateman apresentem suas limitações, elas também demarcam no campo do debate democrático a insatisfação e adiantam a insuficiência com o modelo de democracia liberal representativa, hegemônico, de Schumpeter e seus fundadores.

É sob o pretexto de “proteger” a democracia, que os teóricos da vertente do realismo democrático promovem uma diminuição de sua intensidade, por meio da restrição à participação, e das suas funções; pela via do seu confinamento ao âmbito exclusivo do

Estado, excluindo de suas dimensões os impactos no nível da sociedade (AVRITZER, 1996). Segundo Santos e Avritzer (2002), esse modelo hegemônico, expandiu globalmente impondo a supervalorização dos mecanismos de representação sobre os mecanismos societários de participação, defendendo que submeter o menor número de questões à apreciação da sociedade civil era garantia de condição para a governabilidade.

As concepções de democracia participativa buscam restabelecer os vínculos entre democracia e cidadania ativa, reintroduzindo no debate democrático o princípio da soberania popular. Tatagiba (2003), em perspectiva crítica, destaca que em um contexto adverso, as concepções de democracia participativa produzem uma inflexão nas análises correntes, sem incorrer às idealizações excessivas que marcam o debate democrático no século XIX.

Outras influências vão se agregar (e em certa medida redirecionar) os pressupostos da democracia participativa, como as recentes contribuições do filósofo Jürgen Habermas acerca da democracia deliberativa através do conceito de ação comunicativa¹⁹. Em que pese diferenças e variações teóricas, de maneira geral as principais características da democracia participativa e da democracia deliberativa, de acordo com Luchmann (2006) são: 1) o resgate da idéia de soberania popular, no sentido de um reconhecimento de que cabe aos cidadãos não apenas “influenciar”, como “decidir” acerca das questões de interesse público; 2) a ênfase no caráter dialógico dos espaços públicos enquanto formadores da opinião e da vontade; 3) o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social (BOHMAN, 2000 *apud* LUCHMANN, 2006) reclama para a importância dos impactos dos processos deliberativos no contexto sociocultural subjacente e; 4) o papel do Estado e dos sujeitos políticos para a criação de espaços públicos participativos e a implementação das medidas advindas de processos participativos.

Para além das características enumeradas acima, é importante ressaltar que um dos princípios que norteiam as concepções relacionadas a participação e democracia é o da socialização da política²⁰ fundada em estratégias de conquista de hegemonia²¹. Nesta

¹⁹ “Ação cujos participantes não se orientam primariamente ao próprio êxito, antes perseguem seus fins individuais sob a condição de que seus respectivos planos de ação possam se harmonizar entre si sobre a base de uma definição compartilhada da situação. Os planos de ação dos atores implicados nessa ação não se coordenam através de um cálculo egocêntrico dos resultados, mas mediante atos de entendimento” (HABERMAS, 1989, p. 367 *apud* FARIA, 2005, p.45).

²⁰ Com relação ao tema da política, Gramsci a divide em duas: a grande política e a pequena política. Segundo o autor “A grande política compreende as questões ligadas à fundação de novos Estados, à luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena

perspectiva, Nogueira (2001) ressalta que a política é o principal mecanismo para que se possa pensar a realidade, como espaço em movimento, construído, articulado por conflitos, antagonismos e hegemonias.

“A política é luta apaixonada, entrega e dedicação. Como aposta nas vantagens da comunidade – do latim *comunitate*, referente ao que é comum –, a política é acima de tudo aposta na participação política: disposição para interferir no rumo das coisas, ser sujeito ativo dos processos que dizem respeito a todos e a todos comprometem. Em seus estágios mais avançados, é aposta na participação democrática, dedicada a refundar o poder, a transformá-lo em algo mais acessível, menos ameaçador, mais compartilhado” (NOGUERIA, 2001, p. 28).

Neste sentido, Gramsci fornece inúmeras contribuições ao assunto. O tema da socialização da política foi verificado pelo autor através da compreensão de que o poder estatal não se manifesta apenas a partir dos aparelhos coercitivos e repressivos do Estado, ele também se expressa através da sociedade civil. A construção de uma nova gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e sociedade, de uma nova hegemonia, cujo processo ocorre tanto no campo econômico, quanto no político, só é possível através de conquistas progressivas em espaços de direção político-ideológica e de formação de um consenso organizado e participativo no amplo campo da sociedade civil.

Somente através de ações deste tipo é que se formará a vontade ético-política, baseada na compreensão da noção de hegemonia, enquanto “direção intelectual e moral”, ou seja, quando os interesses particulares passam a articular-se com os interesses universais (SIMIONATTO, 1998) e determinado grupo ou classe torna-se dirigente, exercendo seu poder sobre o conjunto da sociedade. Ações deste tipo possibilitam o entendimento do conceito “amplo” da política, ou seja,

“(…) a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) para o momento ético-político, ou seja, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isso significa, também, a passagem do ‘objetivo ao subjetivo’. A estrutura, a força exterior que esmaga o homem, que o assimila a si, que o torna passivo, transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas” (Gramsci, 2006, p.314).

política compreende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política” (GRAMSCI, 2007, p.21).

²¹ Entendida como “direção intelectual e moral” que se exerce no campo das idéias e da cultura.

Esse também é o processo que Gramsci denomina como “catarse”, estabelecendo uma relação dialética entre “estrutura” e “superestrutura”. Somente deixando o corporativismo, a visão egoísta e individualista, que desconhece os valores da hegemonia e sua perspectiva de totalidade, somente elevando-se ao momento ético-político é que os sujeitos conseguirão imprimir em suas ações características de universalidade e integralidade. Dessa forma, a participação da sociedade civil nos assuntos da “grande política” é necessária e imprescindível como aponta Nogueira (2005): “sua força emancipatória [da participação] cresce quando se combina com iniciativas dedicadas a produzir aquilo que se costuma chamar de ‘recriação das formas do político’” (NOGUEIRA, 2005, p.158).

Desta forma, o grau de democratização de uma sociedade é proporcional ao potencial de desenvolvimento de uma sociedade dinâmica, participativa e articulada a partir da idéia da formação de consensos ativos e diretos²² em espaços de dissenso²³, ou seja, na busca de aspirações e de demandas que estão dispersas no largo arco das classes subalternas. A democracia alcança o cunho de “democratização” através da conquista de espaços políticos e de participação popular crítica e organizada nos espaços da sociedade civil (DURIGUETTO, 2003) e possui forte ligação com o conceito de hegemonia.

“Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre o grupo dirigente e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa esse desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente” (GRAMSCI, 2007, p.287).

As relações entre participação e democracia apresentam perspectivas variadas, no entanto, parece correto afirmar que o sistema participativo que delineou-se, historicamente, num regime de democracia competitiva, na luta pela ampliação do sufrágio e na conquista de outros direitos na Europa, foi gradativamente se estendendo a outros países, ampliando-se à novas formas e relações sociais, incorporando temas fora da problemática política

²² Segundo Gramsci, por consenso ativo e direto entende-se a participação como manifestação da consciência coletiva, ou seja, “um organismo vivo só se forma depois que a multiplicidade se unifica através do atrito dos indivíduos” (GRAMSCI, 2007, p.333).

²³ Segundo Demo (1988), o dissenso na democracia “não precisa significar azedume cultivado, ‘espírito de porco’, mania de ser sempre do contra, ganância de instalar a confusão. Em princípio quer dizer apenas que em um grupo humano é a coisa mais natural do mundo que as pessoas pensem de forma diferente e mesmo antagônicas” (DEMO, 1988, p.117), refere-se portanto a disputa democrática,

tradicional, exercitando-se à novas lógicas (como a da solidariedade e busca de consenso normativo em relação à questões básicas, como meio ambiente, exclusão social, cooperação internacional) (TEIXEIRA, 2000). Para que isso ocorresse, destaca-se um importante fator: a perda de prestígio e de eficácia dos mecanismos parlamentares e partidários. Esse fator é destacado por Santos e Avritzer (2002) como a “patologia da representação”, ou seja, “o fato dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 42).

“É possível, portanto, perceber que a teoria hegemônica da democracia, no momento em que se reabre o debate democrático com o fim da guerra fria e o aprofundamento do processo de globalização, se encontra frente a um conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 50).

Nesta perspectiva, é consenso entre um número significativo de autores que a democracia representativa tal como se consolidou no século XX não tem sido capaz de dar conta dos sérios problemas sociais e culturais que o mundo contemporâneo apresenta. Pinto (2004) ressalta que os limites da democracia liberal sejam vistos como uma condição da própria natureza da democracia representativa. A solução encontrada pelos críticos aponta para formas alternativas de participação e representação.

No que interessa diretamente a essa dissertação, cabe destacar que estamos diante de um campo de debate complexo e extremamente diversificado, mas claramente demarcado no que diz respeito a importância da participação, e conseqüentemente, da natureza da democracia como um processo em construção onde o conceito de política se amplia nos termos gramscianos e na tradução de Nogueira (2001) se transforma no “espaço humano por excelência”, ou seja, uma “política com muita política”²⁴ baseada na idéia de hegemonia. Para compreender melhor o contexto de insuficiência da representação frente a complexidade das demandas sociais, políticas e culturais, a próxima sessão aborda o cenário de redefinição das fronteiras da democracia sob o pano de fundo das relações entre democracia, participação e representação.

²⁴ Nogueira (2001) traduz o significado de “política com muita política”, ou “política dos cidadãos” como o aproveitamento civilizado do conflito e da diferença, na valorização do diálogo, na defesa da crítica e da participação, da transparência, em direção de uma inesgotável capacidade criativa dos homens.

1.3. As Fronteiras da Democracia no Final do Século XX: Participação, Representação e a Insuficiência do Modelo de Democracia Hegemônico.

Embora os sistemas partidário e eleitoral sejam arranjos institucionais que possibilitem a formação de opiniões e vontades, bem como o processamento de decisões, a existência deste conjunto de procedimentos e de uma institucionalidade que viabilize a sua execução não são suficientes para definir uma sociedade como democrática, ou pelo menos, são suficientes para defini-la como uma democracia restrita. Assim, a ampliação das formas de participação da sociedade na esfera política vem sendo alvo de reflexão generalizada e demanda incorporada à agenda de movimentos sociais no mundo inteiro. Nesta dissertação, trabalharemos com a idéia de que a afirmativa acima pode ser interpretada através da insuficiência das formas representativas de gestão dos governos.

Santos e Avritzer (2002) apontam que a democracia na forma como saiu hegemônica no final do século XX, restringiu as formas de participação e soberania ampliada em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para formação de governo. Essa foi a forma hegemônica na qual a prática democrática se configurou no pós-guerra. Com a chamada “terceira onda de democratização”²⁵, a questão da qualidade da democracia passou a integrar a pauta das discussões políticas dada a insuficiência da forma democrática liberal em responder adequadamente às demandas da sociedade.

De acordo com Miguel (2003), a terceira onda de democratização presenciou dois processos distintos: o primeiro foi relativo a expansão da democracia liberal com a queda de dezenas de regimes autoritário e totalitários; o segundo, contraditório ao primeiro foi a queda da “adesão popular às instituições representativas” (p.123), atingindo democracias velhas e novas.

Segundo o autor a idéia da insuficiência do modelo de democracia liberal representativo é sustentada em três conjuntos de evidências: 1) o primeiro conjunto é

²⁵ Segundo Samuel Huntington (1991), a “terceira onda de democratização” começou em 1974 com a “Revolução dos Cravos” responsável pela derrubada a ditadura de Salazar e Marcelo Caetano em Portugal, se estendeu para a América Latina no final dos anos de 1970 e início dos 80 e se propagou para o leste europeu no final dos anos 90. Sobre isso ver HUNTINGTON, Samuel P. A terceira onda: A democratização no final do século XX. São Paulo: Editora Ática, 1994.

relativo ao declínio do comparecimento eleitoral; 2) o segundo relaciona-se com a ampliação da desconfiança às instituições (medidos por *surveys* – observa-se que esta metodologia para pesquisa fornece muito mais indícios do que se quer pesquisar do que propriamente respostas às questões da pesquisa); e 3) o terceiro relacionado ao esvaziamento dos partidos políticos.

No primeiro conjunto de evidências relativas ao declínio do comparecimento eleitoral, Miguel (*idem*) destaca a questão do número crescente de abstencionismo eleitoral. Este fator é observado mesmo com a ampliação da franquia eleitoral aos diversos segmentos da população (negros, mulheres, analfabetos, entre outros), assim como a transição de sistemas de voto obrigatório ao voto facultativo. O autor observa o aumento dos índices de abstenção eleitoral em países como França, Alemanha, Portugal, Hungria, Rússia. Em países latino-americanos, a observação do fenômeno é menos fácil, uma vez que o voto é obrigatório. No entanto, no caso brasileiro, por exemplo, o segundo turno para eleições presidenciais de 2010 registrou segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, uma porcentagem de 21,47% de abstenção, maior percentual desde as eleições de 1989.

Com relação ao segundo conjunto de evidências – ampliação da desconfiança às instituições – Miguel (*Idem*) ressalta que além do problema metodológico das pesquisas de *surveys*, ainda assim, é possível admitir uma confiança baixa nas instituições representativas. No quadro geral de pesquisas analisadas pelo autor, o que se verifica é uma “crise disseminada do sentimento de estar representadas no governo e no legislativo como repercussões na legitimidade das instituições” (*Idem*, p.125). E mais, verifica-se que o fenômeno não está restrito às barreiras geográficas de países ou do período de estabelecimento da democracia em determinado lugar.

O terceiro conjunto de evidências relativo ao esvaziamento dos partidos políticos, segundo o autor, está relacionado a crise dos partidos políticos motivada pela “burocratização de suas estruturas internas, o estreitamento do leque de opções políticas (com a derrota dos projetos históricos da classe operária) e, em especial, as mudanças que a mídia eletrônica introduziu na competição eleitoral” (*Ibidem*).

Esses três conjuntos de evidências dão constância razoável ao argumento da crise de representação que juntamente com a afirmativa da insuficiência da representação ao modelo elitista de democracia, apontam para a formação de um hiato entre representantes e representados.

É baseado nestes conjuntos de argumentos que nos últimos anos surgiram variadas propostas de introdução de mecanismos de participação, ampliando os sentidos da democracia na contemporaneidade. Segundo Ferraz (2005) o próprio processo democrático se configura por uma disputa por sentidos para democracia, participação e representação cujas bases se assentam na ampliação de formas de participação e pela ação de movimentos sociais em torna da reconfiguração das chamadas instituições políticas em sentido restrito – instituições legislativas, governamentais e judiciárias nas quais se processam a competição partidária, administram-se conflitos, decidem-se e implementam-se políticas. Nessa perspectiva, Santos (2002) destaca que,

“Em meu entender, um dos conflitos centrais entre o Norte e o Sul resultará do confronto entre a democracia representativa e a democracia participativa. Esse confronto, que decorre do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade da democracia participativa só terá solução na medida em que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementaridade entre as duas formas de democracia que contribuam para o aprofundamento de ambas.” (SANTOS, 2002, p. 32)

O que está em jogo não são apenas as regras do jogo democrático para o exercício do poder político, mas a ampliação/redefinição do sentido de democracia para além da forma representativa, uma concepção que reúne a questão da qualidade e da inclusão através do exercício ampliado do poder. Santos e Avritzer (2002) afirmam que junto à ampliação da democracia houve também um processo de redefinição de seu significado cultural ou da “gramática social vigente”. Os autores ressaltam que os processos de ampliação da democracia implicam uma redefinição das relações entre Estado e sociedade social e incorporação de novos atores ou novos temas na política.

“A democracia constitui uma nova gramática histórica. Não se trata nesse caso, como em Barrington Moore de pensar as determinações estruturais para a constituição dessa nova gramática. Trata-se, sim, de perceber que a democracia é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais. (...) A democracia, nesse sentido, sempre implica em ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, na tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. É essa a indeterminação produzida pela gramática democrática, ao invés da indeterminação de não saber quem será o novo ocupante de uma posição de poder” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p.51).

Em uma aproximação com os autores, Pinto (2004) afirma que as potencialidades de radicalização dos princípios da democracia ocorrem da combinação entre representação e participação, em que a participação deve estar ao mesmo tempo

suficientemente independente do campo da política institucional, para estabelecer com ela uma relação calcada na autonomia e não partidário de interesses construídos no seu interior, e inserida o bastante nesse campo para que não ocorra uma espécie de divisão de trabalho entre sociedade civil e a esfera propriamente política, o que poderia resultar em uma análise dualista. O aumento da participação, neste sentido, é visto como necessário ao processo de construção da democracia, e complementar nos sistemas representativos.

Nesta perspectiva, as variadas dimensões e desafios presentes na construção de uma relação entre democracia participação e representação foram se tornando mais evidentes à medida que as formulações foram ganhando existência concreta e, ao mesmo tempo, sendo problematizadas pela ação de grupos e indivíduos (TATAGIBA, 2003) que, revelando as condições da vida cotidiana, inventaram novas formas de fazer política e buscaram novos espaços para seu exercício. Questionando na prática os limites da democracia liberal, os movimentos sociais demonstraram em várias partes do mundo que a ação política das classes subalternas poderia de fato, contribuir para a construção da democracia e para a reinvenção das relações entre Estado e sociedade.

O desafio posto a partir deste quadro é o de que as forças sociais de sentido democratizante presentes na sociedade civil consigam estabelecer mecanismos de controle sobre o Estado, através da construção de novas instancias de decisão que, sem levantar a bandeira do fim das instituições especificamente políticas, incorporam uma amplitude maior de sujeitos políticos. Portanto, no próximo capítulo é dedicado a problematização das questões apontadas neste capítulo no contexto da realidade brasileira, especificamente a partir da década de 1970 com ressurgimento dos movimentos sociais, a defesa de novas demandas sociais e políticas, entre elas a de maior participação no âmbito da política e o surgimento de novos mecanismos de participação.

2 – DEMOCRACIA E SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO BRASILEIRO

O surgimento de arranjos participativos, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e as experiências de Orçamento Participativo (OP) no Brasil no período pós 1988 vêm contribuindo para os debates sobre os rumos da democracia no país e revelando transformações entre o Estado e a sociedade. A partir da criação destes espaços de participação e representação política é possível reconhecer uma mudança no tipo de relacionamento estabelecido entre essas duas esferas. Esta relação constitui um campo permanente de formação e articulação em que situa a luta pela hegemonia, indicando que este processo é sempre permeado por tensões, conflitos e interesses distintos, projetos políticos divergentes e um movimento permanente entre “sociedade civil” e “sociedade política”.

O aparecimento de experiências de OP, que teve grande repercussão, sobretudo na década de 1990, ainda provoca controvérsias e contradições nas discussões sobre os limites e as possibilidades destas inovações democráticas para as democracias contemporâneas. Tais espaços suscitam questionamentos sobre os processos de combinação entre a participação e representação da sociedade civil e, portanto dos seus possíveis impactos nas dinâmicas políticas dos diferentes municípios brasileiros.

Esses espaços “inauguram” novos mecanismos e relações de participação e representação políticas (diferentes daqueles legitimados pela representação eleitoral formalmente instituída pelo sistema representativo) e duas décadas após a implementação dos primeiros Conselhos e OPs, continuam a desafiar novas abordagens sobre o tema da democracia. Nesta perspectiva, o objetivo deste capítulo é realizar um debate sobre a relação entre Estado e sociedade civil na construção democrática a partir do contexto brasileiro da segunda metade do século XX através da incorporação progressiva de novos atores com o surgimento de arranjos participativos notadamente na década de 1990, como o OP. Ainda busca-se realizar um breve balanço sobre as experiências de OP (a partir de três casos: Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife²⁶) e da literatura que trata do tema,

²⁶ A escolha dos casos de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife é ilustrativa para a compreensão do Orçamento Participativo. Além disso, estes casos frequentemente são mencionados na literatura sobre participação como experiências que além da longa duração, apresentaram efeitos significativos na condução das políticas públicas nos municípios.

traçando a partir desse debate cinco variáveis que direcionam a análise do objeto desta dissertação.

2.1. Estado e sociedade civil no Brasil: notas sobre a construção democrática a partir da segunda metade do século XX

Santos e Avritzer (2002) localizam no final do século XX a formação de um conjunto de concepções “alternativas ou contra-hegemônicas” referentes à democracia a partir do envolvimento da sociedade civil na ampliação do campo político. A reinvenção da democracia nos países sul-americanos está profundamente relacionada aos recentes processos de democratização pelos quais estes países passaram e onde os atores sociais tiveram, no decorrer do processo de lutas contra o autoritarismo, a capacidade de limitar o poder do Estado (Manor, 1998 *apud* Avritzer, 2002). A emergência de uma sociedade civil vigorosa em oposição ao Estado burocrático e autoritário foi amplamente analisada nas décadas de 1980 e 1990 a partir de diferentes enfoques.

Segundo Gurza Lavallo (2001) as análises teóricas dos últimos anos sobre as transformações relacionadas aos processos de abertura política têm sido realizadas, em boa medida, a partir do consenso sobre o “robustecimento” do papel democratizador das associações civil, orientados através de uma perspectiva analítica das teorizações mais influentes sobre a sociedade civil. O próprio conceito sociedade civil, a partir segunda metade do século XX, ganha destaque não apenas nos estudos sobre as questões contextuais do período, mas também no cotidiano das práticas dos atores sociais envolvidos, com relevo para os emergentes processos de democratização.

A sociedade civil foi secularmente aprimorada como categoria para equacionar alguns dos grandes problemas políticos da modernidade, ou seja, a unidade “natural” entre sociedade e poder (GURZA LAVALLE, 2001). Assim,

“a distinção entre Estado e sociedade civil, baseado em determinações estruturais, não só é frequentemente tomada como um dado irredutível da realidade, mas também acaba se convertendo numa relação de oposição ‘natural’, numa premissa, num ponto de partida, que nos exime de entender os processos políticos que a constituem e a explicariam. A conhecida e bem difundida visão da sociedade civil como ‘pólo de virtude’ e do Estado como a ‘encarnação do mal’ faz parte desse reducionismo” (DAGNINO, 2002a, pp.280-281).

Uma das linhas de argumentação na resolução deste problema foi formulada/aprimorada por Antonio Gramsci, principalmente a partir da herança deixada por Hegel e Marx²⁷. Dessa forma, Gramsci desenvolve sua concepção de Estado ampliado²⁸, estuda o papel, a complexidade e as articulações internas entre a sociedade civil e a sociedade política sem perder de vista o papel determinante da estrutura e o papel que o Estado (no sentido restrito) ocupa numa determinada sociedade. Sendo assim, a concepção de Estado em Gramsci, funda-se nos “aparelhos privados da hegemonia”, o que leva o autor a distinguir duas esferas fundamentais da superestrutura: a “sociedade política” e a “sociedade civil”²⁹.

A sociedade civil para Gramsci é “o conjunto de organismos designados vulgarmente como ‘privados’ (...)” (GRAMSCI, 2001, p.20), formada pelas organizações responsáveis tanto pela elaboração quanto pela difusão das ideologias, compreendendo assim o sistema escolar, as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (que se dá pelos jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa), etc. Em suma, os ditos “aparelhos privados de hegemonia” – organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política (GRAMSCI, 2006). Assim, a sociedade civil é considerada uma das

²⁷ Seguindo a interpretação de Pereira (2008), a sociedade civil em Hegel representa um momento preliminar do Estado, ou seja, a instauração da lei e das primeiras regulamentações como mediação de conflitos (refere-se ao mundo da individualidade). O Estado representa a forma definitiva do espírito objetivo; a unificação, num conjunto orgânico, das partes da sociedade que resultam da dissolução da família. A relação entre sociedade civil e Estado se dá a partir de uma unidade racional entre universalidade e individualidade. Já para Marx, a sociedade civil é o componente estrutural ou da base material sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e o Estado é o componente da superestrutura, ou seja, é a esfera das relações políticas que garantem a reprodução da sociedade burguesa.

²⁸ Coutinho (1989) destaca que “A teoria ampliada do Estado em Gramsci (conservação/superação da teoria marxista ‘clássica’) apóia-se na descoberta dos ‘aparelhos privados de hegemonia’, o que leva o autor a distinguir duas esferas essenciais no interior das superestruturas.” (COUTINHO, 1989, p. 76). E mais, Coutinho diz que é em uma carta de Gramsci à Tatiana Schucht que o autor fornece o melhor resumo deste conceito: “Eu amplio muito – diz ele – a noção de intelectual e não me limito à noção corrente, que se refere aos grandes intelectuais. Esse estudo leva também a certas determinações do conceito de Estado, que habitualmente é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para adequar a massa popular a um tipo de produção e à economia a um dado momento); e não como equilíbrio entre a sociedade política e sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercidas através de organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.)” (GRAMSCI *apud* COUTINHO, 1989, p.76).

²⁹ Segundo Semeraro (1999), Gramsci procura evitar dois tipos de confusão criados em torno da relação entre sociedade política e sociedade civil: um de caráter economicista e liberal, o outro de caráter totalitário e organicista. Para evitar os perigos do “economicismo” e da “estadolatria”, Gramsci defende uma relação dialética de “identidade-distinção” entre sociedade civil e sociedade política, duas esferas da superestrutura, distintas e relativamente autônomas, mas inseparáveis na prática.

esferas principais do Estado visto em seu sentido ampliado; a outra é a sociedade política, ou seja, o conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob o controle das burocracias executivas e policial-militar.

Dois aspectos de diferenciação destas duas esferas são apresentados por Coutinho (1989). O primeiro refere-se à diferença na função que exercem na organização da vida social e na articulação e reprodução das relações de poder. Ambas, sociedade civil e sociedade política formam o Estado. Neste sentido, servem para conservar ou promover uma determinada base econômica, de acordo com os interesses de uma classe social fundamental.

“(…) no âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam exercer sua *hegemonia*, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a *direção política* e o *consenso*; por meio da sociedade política, ao contrário, as classes exercem sempre uma *ditadura*, ou mais precisamente, uma *dominação* mediante a *coerção*” (COUTINHO, 1989, p.77, grifos do autor).

O segundo ponto de diferenciação existente entre as duas esferas é que se distinguem por uma materialidade (social-institucional) própria.

“Enquanto a sociedade política tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado (controlados pelas burocracias executiva e policial militar), os portadores materiais da sociedade civil são os ‘aparelhos privados de hegemonia’, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política.(…) Em outras palavras: a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base para a dominação – uma necessidade gerada pela ampliação – criou e/ou renovou determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia” (COUTINHO, 1989, pp. 77-78).

Em prefácio ao livro “Gramsci e a Sociedade civil” de Giovanni Semeraro (1999), Coutinho afirma que a sociedade civil é uma arena privilegiada da luta de classes, uma esfera do ser social, onde se dá uma intensa luta pela hegemonia; e, precisamente por isso, ela não é o “outro” do Estado, mas juntamente com a “sociedade política” ou “Estado-coerção” um dos seus inelimináveis momentos constitutivos (COUTINHO, 1999).

Gramsci desloca a sociedade civil para o plano da superestrutura com sensíveis resultados na qualificação daquilo que no marxismo permanecia oculto no turvo mundo da ideologia, ou seja, a reprodução da ordem social explicava-se porque, entre a crua exploração do homem concreto e a aparente igualdade do cidadão, mediava um universo

de representações mistificadas de modo a tornar menos compreensível a realidade – disto deriva o valor revolucionário da verdade, do desmascaramento da lógica de funcionamento da estrutura social e a opção por uma política científica (GURZA LAVALLE, 2001). Essas contribuições ganham eco na realidade brasileira, principalmente a partir da segunda metade do século XX.

No Brasil, de acordo com Ferraz (1998), o Estado autoritário, na ausência de leis, regras e projetos que tivessem validade e legitimidade junto a todo o conjunto da população, tornou-se um poderoso instrumento para a execução dos interesses econômicos de grupos e classes. Tais interesses estavam vinculados com a viabilização de políticas que atendiam somente a pequenas elites com o objetivo de expandirem-se rapidamente. Isso significou a apropriação privada do que seria de domínio público³⁰ referente aos aparatos do Estado, além do abuso do poder legal por parte de segmentos privilegiados e abuso da força e repressão no tratamento de questões que não dissessem respeito aos interesses desses grupos. No entanto, de acordo com a autora, não é incorreto afirmar a existência de lutas, movimentos de reivindicação e resistência da população.

Tais características pertinentes à formação do Estado brasileiro, não impediram a emergência de uma sociedade civil vigorosa na segunda metade do século XX. Nesta perspectiva, o conceito de sociedade civil no Brasil, não foi somente apropriado e desenvolvido teoricamente pela intelectualidade. Alguns estudos³¹ apontam que variados segmentos sociais, populares e representantes da classe média, em oposição ao governo militar instalado em 1964, agiram na reivindicação dos abusos cometidos por este governo e nas denúncias de violações de direitos políticos, civis, sociais e econômicos. Sader e Paoli (1988) afirmam que neste período, vários atores sociais como militantes, jornalistas, sindicalistas, intelectuais, políticos e pesquisadores começam a perceber o cotidiano, antes “opaco espaço da repetição”, como espaço de luta, onde se produz a dominação e a resistência a ela.

“Esses novos significados não são pura criação dos intérpretes e nem tampouco atributos de uma realidade que já estivesse nela à espera de serem decifrados. Eles resultam de todo um movimento social, que é também um movimento

³⁰ A indistinção entre a noção de público e privado no Brasil foi tratada por José de Souza Martins em “O poder do atraso”. O autor afirma que “no Brasil a distinção entre público e privado nunca chegou a se constituir, na consciência popular, como distinção de direitos relativos à pessoa, ao cidadão (...), foi distinção que permaneceu circunscrita ao patrimônio público e ao patrimônio privado.” (MARTINS, 1994, pp. 21-22).

³¹ DOIMO, 1995; SADER, 1988; SADER e PAOLI, 1988; REVISTA IDEIAS, 1998-1999; CARVALHO; 1997; 1998.

cultural (...), de produção de novos significados que acompanha necessariamente a prática social. Diante do Estado repressor e único intérprete da sociedade, os pesquisadores entenderam que não podiam mais adiar uma concepção política sobre a sociedade, até então reduzida aos parâmetros do espaço do Estado” (SADER e PAOLI, 1988, p. 53)

Segundo Dagnino (2002), é a partir década de 1970 que a sociedade civil brasileira, marcada profundamente pelo governo militar de 1964, experimenta uma significativa revitalização. Tal fenômeno está estreitamente ligado ao surgimento de novas demandas, como: o crescimento de associações civis, especialmente de associações comunitárias (BOSCHI, 1987); uma reavaliação da idéia de direitos (DAGNINO, 1994); a defesa da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado (SADER, 1988) e a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado (COSTA, 1994).

“No contexto da ditadura militar, um associativismo combativo irrompe na esfera pública denunciando injustiças e lutando pela democratização das relações políticas e sociais. Os movimentos sociais que se alastram por todo o país passam a ser matéria-prima para o desenvolvimento de um conceito de sociedade civil que, contraposta ao Estado, significa o campo virtuoso das ações e interações sociais que desafiam a lógica do poder tradicional, denunciando e demandando a construção de uma nova sociedade pautada na solidariedade, na eliminação das discriminações e na redistribuição da riqueza social” (LUCHMANN, 2002, pp.66-67).

Essas organizações de caráter reivindicativo, marcadas fundamentalmente pelo mote da luta pelos direitos, passaram a ser reconhecidos como sujeitos do processo de democratização, tanto por suas lutas específicas (que agregavam associações profissionais, associações de bairros, sindicatos, grupos de mulheres, CEBs, etc.) (REVISTA IDEIAS, 1998-1999), quanto por seu papel mobilizador de amplos setores da população através de manifestações e atos de enfrentamento e resistência às condições que se colocavam no contexto histórico.

“O uso do termo [sociedade civil] e seu desenvolvimento conceitual ganham impulso no contexto da ditadura militar, nos anos 70, fruto do surgimento e generalização de um conjunto de organizações e associações civis. As décadas de 70 e 80 apresentam-se, portanto, como um marco na história da organização civil no Brasil. Trata-se de um quadro novo, na medida em que supera, tanto quantitativa quanto qualitativamente, o conjunto de experiências de organização social anterior ao período da ditadura, uma vez que há a ampliação e pluralização dos grupos, associações e instituições, que procuram se posicionar de forma autônoma em relação ao Estado” (REVISTA IDEIAS, 1998-1999, p. 16).

As velhas formas de fazer política já não mais conseguiam conter as “massas” insatisfeitas com as práticas políticas vigentes. Não era possível conceber a permanência de uma cultura política da dádiva³²; era preciso buscar uma esfera pública que contemplasse a participação da sociedade civil. Desta forma, a própria democracia é problematizada e cria-se uma perspectiva a partir da compreensão da sociedade civil como esfera de revitalização e renovação da política e como lugar da emergência de iniciativas e manifestações sociais que lutavam ou se posicionavam contra o regime autoritário.

Segundo Sader (1988), três “matrizes discursivas” foram importantes no direcionamento desses movimentos, sejam elas: a teologia da libertação através das comunidades da Igreja católica; o marxismo através de grupos de esquerda marxistas e o “novo sindicalismo”. Essas “matrizes”, após experimentarem um período de crise renovam-se na década de 1970 e deslocam sentidos na busca por “reatar” as relações com seus respectivos públicos. O importante a ressaltar são as influências que tais “matrizes” tiveram na ação dos novos sujeitos.

De acordo com Carvalho (1998), se os anos 70 foram caracterizados pela disseminação de uma multiplicidade de organizações populares “de base”, nos anos de 1980, há a articulação dessas organizações em federações municipais, estaduais e nacionais, entidades representativas desse movimento, cujas expressões mais fortes são a construção da CUT (Central Única dos Trabalhadores) e do PT³³ (Partido dos Trabalhadores), um partido que se pensa como expressão, na “grande política”, de toda a mobilização social desse período, do espaço público construído pelas lutas dos trabalhadores. Além desses, o surgimento de outros movimentos como o Movimento de alfabetização de jovens e adultos, inspirados na pedagogia de Paulo Freire; pequenos grupos militantes da esquerda e o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra) foram importantes expressões no cenário nacional (FELTRAN, 2006; REVISTA IDEIAS, 1998-1999).

³² A cultura política da dádiva foi tratada por Teresa Sales através do prisma das relações de mando e subserviência. Segundo a autora, “A cultura política da dádiva sobreviveu ao domínio privado das fazendas e engenhos coloniais, sobreviveu à abolição da escravidão, expressou-se de uma forma peculiar no compromisso coronelista e chegou até nossos dias.” (SALES, 1994, p. 26).

³³ Segundo Rachel Meneguello (1989), a idéia do PT foi lançada no final de 1978 em um cenário de transição democrática como “um novo sujeito político de representação, organizado em torno da articulação de setores do moderno operariado industrial e dos movimentos populares urbanos, e que através de uma pauta de reivindicações específicas, procurava, sobretudo suprimir a marginalização política sob a qual se encontrava boa parte das classes trabalhadoras no país” (MENEGUELLO, 1989, p.21).

Com o processo de democratização iniciado na década de 1980, os “encontros”³⁴ entre a sociedade civil e o Estado tornam-se mais freqüentes, mas não menos contraditórios e veementes. Para Carvalho (1998) o amplo processo de participação popular na constituinte, que elaborou emendas populares à Constituição e recolheu subscrições em todo o país, marca um novo momento para os movimentos sociais; um momento em que as reivindicações “de rua”, de “ação direta” são sistematizadas e traduzidas em propostas políticas mais elaboradas, permitindo as emendas constituintes. No Congresso, vários candidatos provenientes do campo democrático-popular adotaram o slogan “*na luta fazemos a lei*”, revelando seu caráter de espaço de afirmação das mobilizações sociais no plano dos direitos instituídos.

“Essas transformações no âmbito do Estado e da sociedade civil se expressam em novas relações entre eles: o antagonismo, o confronto e a oposição declarados que caracterizavam essas relações no período de resistência contra a ditadura perdem um espaço relativo substancial para uma postura de negociação que aposta em uma possibilidade de atuação conjunta, expressa paradigmaticamente na bandeira da ‘participação da sociedade civil’” (DAGNINO, 2002, p.13).

Pinheiro (1994), em apresentação a obra “Sociedade civil e democratização”³⁵, destaca que deve-se ter o cuidado ao utilizar o termo sociedade civil, tão complexo e repleto de contradições, “um dos conceitos mais obscuros na teoria política contemporânea” (PINHEIRO, 1994, p.6). Nessa direção, Avritzer (2002) aponta que o processo de democratização no Brasil também pode ser analisado sob o ponto de vista da continuidade de práticas políticas tradicionais, eliminando concepções virtuosas sobre o processo de democratização, já que em parte a transição para a democracia e a Assembléia Constituinte ocorreram sob o controle de setores ligados ao regime autoritário. Importante destacar que neste período a sociedade civil não pode ser concebida como um campo homogêneo, nem hegemônico.

Todavia, como a literatura apresenta (AVRITZER, 1994; DAGNINO, 2002; NOGUEIRA, 2001; NEVES, 2008), é inegável a importância da sociedade civil na luta contra o autoritarismo do Estado, no processo de transição democrática, na Assembléia Constituinte e na defesa de uma concepção de política ampla, ou nos termos de Nogueira

³⁴ Por “encontros” entre sociedade civil e Estado entende-se os momentos de negociação e mediação.

³⁵ AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994.

(2001), de uma “política com muita política”³⁶ e uma democracia como “questão histórica”

37

“A novidade, consistia na renovação tanto dos terrenos quanto dos sujeitos aptos a fazer política, e no fato de diversos setores da esquerda, que haviam sido suprimidos do cenário nacional pela repressão de Estado, estarem então articulados sobre um pano de fundo comum – justamente a luta pela democracia. A novidade dos movimentos sociais na cena pública representava, portanto, nada menos que o ressurgimento da sociedade civil brasileira (...)” (FELTRAN, 2006, p.372).

O processo de alargamento da democracia foi formalmente instituído através da Constituição Federal de 1988, que afirmava, ineditamente na história brasileira, elementos de democracia direta e participativa³⁸ como um dos princípios fundamentais da República.

No bojo da nova carta constitucional, o conceito de democracia adotado não se limitou ao restabelecimento de eleições para as três esferas de governo. Previu também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas³⁹. Ao lado da democracia representativa aliava-se a democracia participativa⁴⁰.

Dagnino (2004) afirma que o processo de construção democrática impulsionado pelas forças que compartilham um projeto democratizante e participativo, possibilitou dois marcos importantes. O primeiro refere-se ao restabelecimento da democracia formal, ou seja, a reorganização partidária, as eleições livres e o segundo, refere-se a aposta na possibilidade de uma ação conjunta entre Estado e sociedade civil para o aprofundamento democrático. Assim, tal aposta adquiriu sustentação, já que a participação ganhou lugar

³⁶ Ver NOGUEIRA, Marco Aurélio. Em defesa da política. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

³⁷ Ver CHAUI, Marilena. Cultura e democracia – o discurso competente e outras falas. 12ª Edição. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

³⁸ Segundo Dagnino (2004), a Constituição Federal de 1988, incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Alguns autores falam em democracia semidireta ao invés de democracia direta, como Vitale (2004a) e Benevides (1998). Esta última autora esclarece que embora existam formas de democracia direta, ou então mecanismos de democracia direta, não é possível afirmar a democracia direta como se fosse um regime “realmente existente” porque essa só foi possível na Grécia antiga, onde não existiam representantes eleitos.

³⁹ A exemplo, o artigo 1º da Constituição Federal de 1988 afirma que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Com relação aos Direitos políticos o artigo 14º prevê que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II referendo; III - iniciativa popular.”

⁴⁰ “No caso brasileiro, o quadro de limitações [da democracia representativa] é notável, já que agravado pelos diversos problemas decorrentes do sistema eleitoral vigente, como a sub-representação federal dos estados mais populosos e desenvolvidos e a ausência de instrumentos de controle suficientes para responsabilização dos representantes perante o povo. A fraqueza dos partidos políticos, o culto ao personalismo, o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais e as práticas do clientelismo e da compra de votos, arraigadas na cultura política do país, também contribuíram para limitar os efeitos do mecanismo da representação” (BENEVIDES *apud* VITALE, 2004a, pp. 241-242).

central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade.

“O retorno de mecanismos democráticos no nível das instituições públicas acentuou o reconhecimento da importância dos mecanismos autoritários que, enraizados historicamente, ordenam a sociedade brasileira no seu conjunto, contribuindo assim para fortalecer uma visão que localiza a luta pela democracia no próprio terreno da sociedade civil e não apenas no Estado” (DAGNINO, 2002, pp.9-10).

De acordo com a Revista *Idéias* (1998-1999), após décadas de ação de regimes autoritários, a democracia passa a ser o tema central do debate político nos países latino-americanos, conferindo uma nova dinâmica à questão democrática, pois grande parte das análises até então existentes trabalhava com a hipótese de que o processo de democratização se restringe ao âmbito das instituições e ao sistema político. A luta pela construção de um projeto societário alternativo à dominação do Estado burocrático por elites conservadoras passa cada vez mais pelo campo da sociedade civil. Nesta perspectiva, Semeraro (1997) destaca que a sociedade civil “é o lugar (...) de grande importância política onde as classes subalternas são chamadas a desenvolver as suas convicções e a lutar para um novo projeto hegemônico (...)” (SEMERARO, 1997, p.5). E ainda:

“Deve manter a visão da ‘grande política’ para não reduzir-se à ‘micropolítica’, aos protestos folclóricos e às manifestações meteóricas: deve apresentar-se com um projeto próprio para não se contentar com formas ‘graduais’ feitas nos ‘interstícios’ permitidos por um sistema que resiste às mudanças de fundo” (SEMERARO, 2009, p.115).

Assim, se nas décadas de 70 e 80 os movimentos sociais organizavam-se como espaços de “ação direta”, reivindicação e pronta reação, na recusa do Estado (autoritário) e das instituições (CARVALHO, 1997), na década de 90, a relação entre Estado e sociedade civil passa a revelar novos confrontos/encontros políticos, além de assumir novos sentidos para a própria democracia e para o sistema representativo. Estado e sociedade civil passam a ser vistos como “faces da mesma moeda”, dispensando modelos teóricos que separam radicalmente a sociedade civil da sociedade política, construindo uma dicotomia simbólica entre uma sociedade civil “virtuosa” e homogênea e um Estado igualmente homogêneo, que encarna todos os “vícios” da política concebida como mera luta pelo poder (DAGNINO, 2002).

A Revista Idéias (1998-1999) destaca seis elementos que compõem esse novo momento: 1) uma maior disponibilidade, diante das novas possibilidades, dos sujeitos da sociedade civil negociarem com o Estado; 2) uma tendência à institucionalização dos movimentos e das ONGs, no sentido de uma maior “profissionalização”, eficácia nos resultados, captação e otimização de recursos materiais e humanos; 3) ampliação das temáticas abordadas pela sociedade civil e do número de sujeitos envolvidos; 4) manifestações mais explícitas da pluralidade de intenções, da heterogeneidade de posições e demandas; 5) maiores possibilidades, tendo em vista o novo cenário das “liberdades democráticas”, de uma atuação na esfera pública, e portanto, de ampliação do grau e publicidade das demandas e problemas sociais apontados pela sociedade civil; e 6) articulação dos movimentos sociais entre si e com diferentes atores sociais na formação de redes.

Segundo Dagnino; Olvera e Panfich (2006) é exatamente a importância da revalorização do campo da sociedade civil e o conseqüente conjunto de experiências de participação popular que deu lugar a uma renovação do debate sobre a democracia. Neste sentido, é importante destacar o deslocamento das possibilidades de interação entre representantes e representados impulsionada não apenas pela ação dos movimentos sociais, mais também pela insuficiência do sistema representativo, incapaz de responder plenamente às demandas da população.

É neste contexto do final da década de 1980 e início da década de 1990 que uma série de experiências de gestão de políticas públicas de caráter participativo, os arranjos participativos, vem sendo implementadas no Brasil, principalmente em âmbito municipal, com destaque para os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, educação, entre outros), definidos por lei, e as experiências de Orçamento Participativo (OP). Para Feltran (2006) a aposta na atuação conjunta entre estado e sociedade civil não foi apenas retórica. Foi dessa fonte abundante de debates que nasceu uma série de “experimentos práticos de democracia”, como os Orçamentos Participativos e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

“A implantação de sistemas paritários de deliberação ganhou estatuto legal no Brasil a partir da constituição de 1988, e inúmeros conselhos foram implementados nos diversos níveis de governo, do municipal ao federal; os Orçamentos Participativos também se expandiram de modo considerável na década de 1990(...)” (FELTRAN, 2006, p.373).

O espaço público torna-se o local de ação de variados sujeitos e de explicitação das lutas por distintos projetos políticos⁴¹ em busca da democratização da sociedade civil e do Estado. Para Dagnino; Olvera e Panfich (2006), o conceito de espaço público refere-se a “primazia da publicidade”, ou seja, “de tornar manifesto o que está oculto, de dizer em público o que havia permanecido privado, de dar a conhecer aos outros as opiniões, valores e princípios que são defendidos” (DAGNINO; OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 23). Além disso, Ferraz (1997) destaca que a relação Estado-sociedade civil é parte fundamental na constituição do espaço público, portanto, o estabelecimento de novos arranjos participativos contribui para sua expansão.

A partir da dupla proposta de tornar o Estado e a sociedade civil, democráticos, a partir da progressiva incorporação da sociedade na definição das políticas e de revelar ou tornar menos complexas as ações que se dão a partir do Estado, os arranjos participativos vem expressar a possibilidade de ampliação/re-significação da própria democracia na construção de uma nova cultura participativa da sociedade na própria esfera da política. De acordo com Lüchmann (2002), os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são:

“espaços de articulação entre a sociedade civil e o Estado que discutem, definem e/ou deliberam acerca das políticas públicas. Trata-se de um padrão que se difere tanto dos ‘Conselhos Comunitários’ implementados a partir dos anos 50 em toda América Latina nos marcos da ideologia desenvolvimentista, caracterizados pela subordinação político-estatal, como também se difere das experiências de ‘Conselhos Populares’ que caracterizaram de forma mais aguda a atuação de determinados movimentos sociais urbanos nas décadas de 70 e 80 à luz de uma ideologia oposicionista aos ditames e regras da democracia liberal” (LÜCHMANN, 2002, p. 84).

Os Conselhos gestores de políticas públicas estão previstos em legislação, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas, no plano da formulação e, implementação das políticas na respectiva esfera governamental (municipal, estadual e federal), compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado. Neste grupo situam-se os Conselhos de Saúde, de

⁴¹ Segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) a “noção de projetos políticos” refere-se “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO; OLVERA e PANFICHI, 2006, p.38).

Assistência Social, de Educação, de Direito da Criança e do Adolescente⁴². Nesta perspectiva, Gomes (2000) destaca que:

“Os conselhos são considerados condutos formais de participação social, institucionalmente reconhecidos, com competências definidas em estatuto legal, com o objetivo de realizar o controle social de políticas públicas setoriais ou de defesa de segmentos específicos. Sua função é garantir, portanto, os princípios da participação da sociedade nos processos de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas, emanadas da Constituição” (GOMES, 2000, p. 166).

Outro arranjo participativo que “surgiu” a partir da Constituição Federal de 1988 foi o Orçamento Participativo (OP). Embora o OP não tenha sido especificamente previsto pela Constituição de 1988 e nem regulamentado por lei federal ou estadual seu surgimento em parte é significativo a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990 e está plenamente de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro. Segundo Dagnino (2004), entre os espaços implementados após a promulgação da “Constituição Cidadã” estão os Orçamentos Participativos, que a partir da experiência pioneira de Porto Alegre, foram implementados em mais de cem cidades, a maioria governadas por partidos de esquerda, principalmente o Partido dos Trabalhadores (PT). Diferentemente dos Conselhos Gestores, cuja existência é uma exigência legal, os Orçamentos Participativos derivam de escolhas políticas dos diferentes governos municipais e estaduais.

A partir da criação desses arranjos participativos é possível reconhecer uma mudança no tipo de relacionamento estabelecido entre Estado e sociedade civil. Apesar de ainda muito incipiente, esses espaços de participação e representação contribuem para a criação de novas relações de representação política (diferente da representação eleitoral formalmente instituída pela democracia representativa) e uma “nova dinâmica política”, uma dinâmica, que segundo Telles (1994) é construída a partir das relações que movimentos organizados passaram a estabelecer com o Estado.

2.2. A experiência do Orçamento Participativo

2.2.1 O OP na literatura: participação e representação

⁴² Comunidade Solidária/IBAM/IPEA, s/d, p. 211.

No final da década de 1980 e início dos anos de 1990 desenvolveu-se nas esferas municipais brasileiras uma forma peculiar de democracia participativa, não contida no texto constitucional, e que, empregada junto à administração pública em um número crescente de municipalidades deu origem ao chamado, Orçamento Participativo (OP). Atualmente experiências de OP foram adotadas por mais de cem municípios brasileiros⁴³, em todas as regiões do país. Em várias delas, a experiência está em sua segunda, terceira e mesmo quarta gestão administrativa. Além de vários outros países que documentam experiências de orçamento participativo como: Argentina, México, Uruguai, Peru, Equador, Colômbia, Espanha, França, Itália, Alemanha⁴⁴ e Portugal⁴⁵. Luchmann (2002) destaca que,

“É tendo em vista ‘abrir esta caixa preta’ para o conjunto da população, que o OP visa não apenas a instituição de um novo modelo administrativo, mas fundamentalmente uma ruptura com um padrão de relacionamento Estado/sociedade pautado na dualidade público/Estado e privado/sociedade, que tem obscurecido o caráter privado do Estado, ao mesmo tempo que impedido um papel público da sociedade” (Luchmann, 2002, p. 92).

Segundo a autora, o OP possui uma dupla dimensão política: 1) estabelecer um novo padrão nas ações políticas do município pautadas na construção de um conjunto de princípios democráticos de gestão pública e 2) como um processo com “múltiplas dimensões”⁴⁶ na medida em que se constitui como uma prática de discussão e definição que problemas e prioridades que envolve diferentes interesses, atores e arenas e/ou espaços públicos e sociais (LUCHMANN, 2002).

Com relação a estrutura e funcionamento o OP, de uma forma geral, possui uma metodologia que reúne as seguintes etapas:

⁴³ Segundo pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) entre 1997 e 2000, havia 103 experiências de Orçamento Participativo no Brasil, sendo que várias delas estão em sua segunda, terceira e mesmo quarta gestão administrativa (RIBEIRO & GRAZIA, 2003). Em outra pesquisa realizada Projeto Democracia Participativa (PRODEP, 2007), o número de experiências de OP entre 2001 a 2004 é de 194, ou seja, um aumento significativo.

⁴⁴ Pesquisa realizada pela Rede Urb-AI n°9. Sobre isso ver: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Financiamento local e orçamento participativo – Documento Base. Rede Urb-AI n°9, 2003.

⁴⁵ Segundo Luchmann (2002) “a multiplicação de políticas de OP no país e no exterior (Uruguai, Argentina, etc...) ocorre na medida em que forças de esquerda ascendem ao poder político. Algumas experiências de OP estão sendo desenvolvidas por outras siglas ou agremiações partidárias e apresentam readaptações e/ou especificidades de acordo com os diferentes projetos e interesses políticos” (LUCHMANN, 2002, pp.92-93).

⁴⁶ A referência do OP como uma experiência com “múltiplas dimensões” foi analisada por Sérgio Baierle em “A Explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre”. Cidade. Porto Alegre: [s.n.], 1997 (ONG CIDADE).

- Autorregulamentação e a legislação – A construção do formato se dá, em geral, no primeiro ano, internamente ao governo e, em alguns casos, junto à sociedade local. O Regimento Interno costuma ser a única “legislação” do OP e faz parte da dinâmica a sua revisão a cada ano, antes do início de um novo ciclo. Vários municípios conquistaram a garantia do direito de participação no orçamento público por meio da Lei Orgânica do município ou de leis ordinárias. Poucas experiências transformam o Orçamento Participativo em lei.
- Plenárias Regionais – As experiências de OP começam dividindo a cidade em regiões. Costumam existir reuniões gerais realizadas nas regiões, bairros, comunidades rurais ou micro-regiões. Nessas reuniões ocorre a coleta das demandas, uma primeira seleção de prioridades locais e, às vezes, uma seleção de prioridades para a cidade como um todo. Nas plenárias regionais são escolhidos também os representantes locais, chamados de conselheiros e delegados. Em algumas experiências só existe um tipo de representante.
- Plenárias Temáticas – A prática de plenárias temáticas tem se tornado comum nas experiências de OP. A definição dos temas relevantes para o município costuma estar presente no regimento interno do OP. Nas reuniões são realizadas indicações ou deliberações de demandas em cada um dos temas. Há casos em que estas reuniões temáticas também elegem representantes para o OP (delegados e conselheiros). Quando isto acontece, em geral segue-se a mesma regra de escolha das plenárias regionais.
- O Conselho Municipal do OP – Em grande parte das experiências de OP existe um Conselho Municipal que se reúne e seus participantes são chamados de conselheiros ou de delegados. Isso mostra que, em grande parte das experiências já desenvolvidas, existe um espaço municipal onde são tomadas as decisões do OP sobre as prioridades para o orçamento do município. No entanto, as informações sobre a periodicidade destas reuniões apontam que, muitas vezes, o que ocorre é apenas uma única reunião.
- Tramitação das leis orçamentárias na Câmara dos Vereadores – Após a deliberação sobre as prioridades para os investimentos ou para todo o orçamento do município, o governo elabora a chamada “Peça Orçamentária” ou “Projeto de Lei Orçamentária Anual” (LOA). Este Projeto de Lei é elaborado pelos órgãos da prefeitura e segue para a Câmara Municipal para debate, no período de setembro a

dezembro de cada ano. Na medida em que o OP se torna mais significativo e passa a ter maior poder de decisão sobre o orçamento da cidade, nota-se a necessidade de maior articulação com a Câmara Municipal, pois esta é o órgão responsável pela aprovação e pela fiscalização da realização do orçamento.

- Acompanhamento da execução orçamentária – O acompanhamento das decisões do Orçamento Participativo geralmente é realizado pelo Conselho do OP, pelos delegados e técnicos da prefeitura. Como na maioria dos casos há poucas reuniões do Conselho, esta tarefa acaba sendo pouco sistemática e limita-se ao acompanhamento das obras realizadas.

Todos esses elementos contribuem para configurar uma dinâmica participativa em âmbito local a partir de quatro elementos fundamentais: 1) a cessão de soberania a um conjunto de plenárias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa; 2) a reintrodução de elementos de participação local (como as plenárias) e delegação (como os conselhos), representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa, 3) a autorregulamentação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculados ao OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (SANTOS e AVRITZER, 2002), e 4) a reversão de prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população (AVRITZER, 2003).

Seguindo os estudos sobre o OP e a teoria democrática, podemos identificar alguns campos onde se inserem grande parte dos trabalhos desenvolvidos principalmente na década de 1990 e início da década de 2000. Um primeiro campo de discussão, segundo AVRITZER (2003) localiza-se na relação entre Estado e sociedade civil, campo que a maioria dos autores fazem referência. O autor aponta as análises de Sérgio Baierle sobre a influência dos movimentos sociais comunitários nos anos 80 do século XX como uma das precursoras nesse campo. A ação desses movimentos, segundo Baierle (1997), estaria na origem do OP. “A literatura sobre sociedade civil buscou mostrar que as práticas preexistentes criaram condições para o surgimento do OP” (AVRITZER, 2003, p.17), ou

seja, a existência de práticas associativas anteriores e, a incorporação de práticas preexistentes contribuiu para a formatação das experiências de OP.

Um segundo campo de discussão está concentrado na linha de debates sobre o OP que trata do problema institucional, ou seja, uma teoria que “reivindica a influência do desenho institucional na sua capacidade de predeterminar atitudes dos atores sociais” (AVRITZER, 2003, p. 18). Dessa forma:

“(…) temos o segundo conjunto de questões ligadas à capacidade do OP de constituir instâncias de deliberação e troca de argumentos, instancias essas materializadas em um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas” (AVRITZER, 2003, p.18).

Por fim, um terceiro campo de discussões está relacionado com o aprofundamento da democracia. Neste sentido Avritzer (2003) argumenta os elementos chave presente neste campo é o aumento da participação na decisão sobre a distribuição de recursos orçamentários; um aumento do acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma capacidade de determinar a regra do processo deliberativo.

Em seu estudo sobre o orçamento participativo no município de Barra Mansa, Neves (2008) também identifica na literatura duas linhas de abordagem sobre o tema: na primeira o OP é enfatizado enquanto uma experiência inovadora e como espaço público de partilha de poder com o Estado “no sentido de controle social da sociedade sobre o Estado através do orçamento, buscando a *accountability*” (NEVES, 2008, p. 22). Neste sentido, o OP se reveste de um caráter “ilusório” capaz de ultrapassar as barreiras impostas pelo cotidiano. Nesta linha, a autora destaca os trabalhos de Tarso Genro e Ubiratan de Souza (1997), além dos trabalhos de Luciano Fedozzi⁴⁷ (1997).

“Para esses autores há uma preocupação fundamental sobre o Estado e as políticas públicas no sentido de que o Orçamento Participativo conforma um novo método de gerenciar o Estado – por meio de uma gestão pública democrática. Esta gestão deve ser controlada pela sociedade civil, buscando uma Reforma democratizadora do estado no combate às práticas clientelistas e fisiológicas predominantes na cultura política brasileira” (NEVES, 2008, pp.22-23)

⁴⁷ Para Fedozzi (1997) o Orçamento Participativo é uma forma de gestão pública baseada na democracia direta, em que a população, por meio de sua participação direta nas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal, indica onde serão alocados, através do levantamento de prioridades, os recursos de investimentos.

A segunda linha diz respeito ao OP enquanto espaço pedagógico que propicia “um aprendizado para os diferentes atores na sociedade civil (...) com capacidade de democratização do Estado” (NEVES, 2008, p. 23). Esta linha em muito se aproxima das argumentações de Avritzer (2003) sobre os campos analíticos relacionados à democratização do Estado e ao aprofundamento da democracia. Neves (2008) destaca Pedro Pontual (2000), Sergio Baierle (1992) e Brian Wampler (2003) como autores inseridos nesta linha de argumentação.

Seguindo a argumentação acima, Leonardo Avritzer (2003), afirma que o OP é uma forma de rebalancear a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa. Com base nesta assertiva é possível identificar um novo elemento associado a idéia da participação, ou seja, novos estudos sobre OP vem chamando atenção para o potencial representativo da sociedade que participa dessa experiência.

Importante ressaltar que grande parte da produção bibliográfica sobre teoria e práticas democráticas, baseados em estudos de arranjos participativos, especialmente experiências de orçamento participativo vem concentrando seus esforços no aspecto da participação (principalmente se analisarmos o período de produção bibliográfica da década de 1990 no Brasil) dos atores sociais envolvidos e das variáveis que condicionam o sucesso dessas experiências. Nessa perspectiva, é necessário ressaltar que dentro da bibliografia pesquisada estão autores como Leonardo Avritzer, Evelina Dagnino, Luciano Fedozzi, Ligia Helena Luchman, Aldamir Marquetti, entre outros, que na década de 1990 empreenderam grandes pesquisas para desvendar as variáveis que influenciam estes arranjos participativos (principalmente através de pesquisas baseadas em estudos empíricos) e em um sentido mais amplo, a revisão e contribuição da própria teoria e pensamento democráticos.

Se por um lado a década de 1990 apresentou massiva produção bibliográfica com relação à participação da sociedade civil e análises sobre o sucesso de experiências de orçamento participativo; a partir de 2000, os estudos sobre o aspecto da representação política da sociedade civil foram gradativamente ganhando espaço no meio acadêmico a partir de estudos teóricos e pesquisas empíricas. O que é interessante ressaltar é a associação entre as idéias de participação e representação dos sujeitos, a partir de novas leituras sobre a questão da representação, e a crescente preocupação com a questão da legitimidade da democracia com introdução de mecanismos de participação e representação da sociedade civil nos processos de formulação e decisão da política.

Para Oliveira (1999), com o surgimento de novos canais de participação, novas formas de representação são alcançadas colocando em xeque, na prática, as formas tradicionais de representação, mas não no sentido de substituí-las. O que Oliveira argumenta é há em curso um processo de surgimento de outras representações que vem mostrando gradativamente a insuficiência e limitação da representação eleitoral diante das novas exigências da sociedade civil.

A “terceira onda de democratização”, segundo Miguel (2003) colocou em pauta na agenda política dos Estados o tema da insuficiência do sistema de representação política. Com isso, a representação ganha destaque central nos estudos e pesquisas sobre arranjos participativos, buscando uma recuperação dos próprios sentidos da representação. À medida que esses canais aumentam, o número de conselheiros aumenta em proporção e conseqüentemente há um crescimento (quantitativo) da representação a partir desses espaços. A proliferação de experiências de orçamento participativo⁴⁸ associados a idéia da insuficiência da representação coloca para o debate o elemento da representação exercida pelos conselheiros nesses canais, ou ainda segundo Avritzer “(...) à medida que o envolvimento da sociedade civil nas políticas sociais aumentou, um problema tornou-se inescapável: o surgimento de novas formas de representação ligadas a ela” (AVRITZER, 2007, p. 443). De acordo com Oliveira (2002),

“o orçamento participativo é imediatamente desformalizador, pois dissolve a legitimidade da representação tradicional, pondo em seu lugar uma nova forma, diretamente ancorada numa cidadania ‘participativa’: suas conseqüências sobre o campo político são imediatamente sentidas. Vai além da racionalidade política burguesa propondo a criação de um novo Estado imediatamente responsável perante as classes sociais dominadas” (OLIVEIRA, 2002, p.17)

Dessa forma, além dos possíveis efeitos sobre o aumento da participação da sociedade civil na política local ou seu potencial para a qualificação dessa participação, tais espaços também contribuem para colocar em xeque a representação dos atores governamentais na medida em que a participação também expressa um grau de representação, principalmente se tomarmos como objeto de análise sua principal instancia representativa: o conselho do orçamento participativo (COP). Isso porque o OP “enfrenta desafios correspondentes à instauração de um novo sistema de representação política dos

⁴⁸ É importante ressaltar que embora não exista um número fixo (de acordo com a metodologia adotada em cada caso) para quantidade de conselheiros e/ou delegados em experiências de orçamento participativo, este número muitas vezes ultrapassa a quantidade de cinquenta representantes (entre titulares e suplentes). Nesse sentido, Avritzer (2007) afirma que no Brasil há mais conselheiros que vereadores.

interesses sociais (...), que confronta a concepção tradicional de democracia (...)" (RIBEIRO e GRAZIA, 2003, p. 65).

Uma das preocupações que vem aparecendo em estudos recentes é a qualidade dessa representação, ou seu potencial representativo (o que parece escassear nos representantes dos governos representativos baseados em sistemas eleitorais), pois a falta de representatividade⁴⁹ pode “deslegitimar” esses espaços. Ainda, Ribeiro e Grazia (2003) afirmam que embora tal experiência possa “constitui-se (...) numa nova rede de relações sociais, que virtualmente modifica as formas institucionalizadas do ‘fazer política’” (RIBEIRO e GRAZIA, 2003, p. 65), eles também sofrem com inúmeras fragilidades.

Tais canais ao conjugarem mecanismos de representação e participação acabam produzindo uma representação diferenciada daquela legitimada pelos processos eleitorais, gerando uma tensão no exercício das práticas políticas e do poder local. Portanto, é necessário pensar nessas experiências para além da ampliação da participação da sociedade civil; como um locus de renovação dos sentidos e da prática de representação política. Neste sentido também é necessário pensar em uma representação nesses espaços que estabeleça uma representatividade dos interesses da população.

Importante salientar dois momentos das experiências de orçamento participativo no Brasil que representam respectivamente processos de participação direta da população e representação dessa população: os fóruns populares/plenárias regionais e os conselhos do OP. Nos fóruns populares são realizadas reuniões gerais nas regiões, bairros, comunidades ou micro-regiões. Nessas reuniões, que são abertas a população em geral, ocorre a coleta das demandas: uma primeira seleção de prioridades locais (especificamente para a região em que o fórum/plenária é realizado). Nesses fóruns/plenárias também são escolhidos também os representantes locais chamados de conselheiros e delegados. Portanto, este é o momento de “democracia direta”, em que a própria população decide suas demandas. Posteriormente se dá a formação do conselho do OP, etapa em que a população elege os representantes entre os próprios moradores de cada região. De forma geral esses representantes são chamados de conselheiros ou delegados responsáveis por fiscalizar, acompanhar a realização das demandas além de “devolver” à população informações sobre as ações que estão sendo desenvolvidas. Assim, a participação que em um primeiro momento se dá de forma direta, transforma-se em representação através da eleição de

⁴⁹ Por representatividade entende-se a qualidade política dos representantes (DEMO, 1988).

delegados e/ou conselheiros que irão representar os interesses da população da cidade no espaço do conselho.

Além disso, a composição, embora seja variada, é predominantemente de conselheiros indicados pela sociedade civil. A maioria das experiências ressalta a existência de conselheiros governamentais, indicados pelas secretarias municipais, porém, o número é bastante inferior se comparado a quantidade de conselheiros eleitos no campo da sociedade civil. Essa composição, segundo Luchmman (2008) garante um maior grau de autonomia, pois trata-se de um conjunto heterogêneo de espaços e encontros que reúnem cidadãos, organizações comunitárias (associações de moradores, clubes, grupos religiosos, culturais, etc.) que se articulam distintamente. São as organizações que estão mais próximas do cotidiano da população, articulando e consultando a população sobre demandas, encontros e participando de assembleias, fóruns e encontros de maneira geral.

Para Gurza Lavalle *et. al.* (2006) a transformação contemporânea da representação decorre de deslocamentos e rearranjos no funcionamento das instituições tradicionais do governo, mas encarna também o alargamento do lócus e das funções da representação política, assim, esses arranjos participativos são espaços “fecundos” para este questionamento e possível alargamento dos sentidos da democracia, conjugando elementos de representação democrática e participação da sociedade civil nas decisões referentes às políticas públicas municipais.

O orçamento participativo, embora não se apresente como um paradigma da solução virtuosa para os problemas da representação⁵⁰ possui potencial para seu questionamento, sobretudo após a “terceira onda de democratização”. Neste sentido, o OP é entendido não como um elemento em si, mas como parte do processo de democratização das relações entre Estado e sociedade civil e de socialização da política. É certo que a democracia representativa possui limites tanto do ponto de vista do elitismo democrático, quanto da incorporação de novos atores no processo democrático. Neste sentido, levantam-se algumas questões: é possível a representação da sociedade civil em arranjos participativos gerar uma ampliação e renovação da representação tradicional, através da permanente crítica da democracia representativa formal? Quais as bases de legitimidade dessa representação frente representação tradicional? Como incorporar os vários sujeitos

⁵⁰ Abers e Keck (2008) argumentam que na década de 1990 havia uma esperança de que tais canais de participação criassem a possibilidade de uma representação mais “autêntica”.

coletivos na democracia representativa quando historicamente ela foi instalada para incorporar uma parcela mínima de “homens bons”?

A incorporação de sociedade civil na democracia representativa através da representação em arranjos participativos pode vir a ser uma das etapas constituintes e necessária do processo de democratização entendido como crítica ao sistema representativo formal e incorporação de elementos de democracia participativa, neste sentido, a democracia e deve ser entendida como etapa necessária e integrante do processo de emancipação política dos atores sociais.

2.2.2. Um breve balanço dos estudos sobre experiências de OP no Brasil

Desde o final da década de 1980 as experiências de Orçamento Participativo vêm se alastrando pelo Brasil com significativo crescimento entre o final da década de 1990 e início da década de 2000. É notável que as primeiras experiências concretas de Orçamento Participativo tenham sido desenvolvidas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, com destaque para o Orçamento Participativo desenvolvido na cidade de Porto Alegre/RS a partir de 1989, além de outras experiências como Recife e Belo Horizonte a partir de 1993. Embora estas primeiras experiências concretas de tenham se dado após 1988, é possível reconhecer seus embriões em experiências de administrações do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), nos municípios de Lages/SC em 1976⁵¹ e Pelotas/RS, Boa Esperança/ES e Vila Velha/ES, na década de 1980⁵². Apesar da grande quantidade de municípios que hoje realizam o Orçamento Participativo no Brasil, nem todas as experiências apresentam a mesma qualidade, algumas sendo mais bem-sucedidas do que outras.

Segundo pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) entre 1997 e 2000, havia 103 experiências de Orçamento Participativo espalhadas pelo Brasil conforme indica a Tabela 01.

⁵¹ A partir de experiências de mutirão de casas populares e de “hortas comunitárias”. FERREIRA, Ana Luiza Souto. Lages um Jeito de Governar. In: Revista Pólis, São Paulo: Pólis, nº 5, 1991.

⁵² É possível afirmar que as experiências que se desenvolveram na década de 1980 se aproximavam mais o formato hoje conhecido como OP, pois de certa forma as prefeituras discutiam com a população o orçamento municipal.

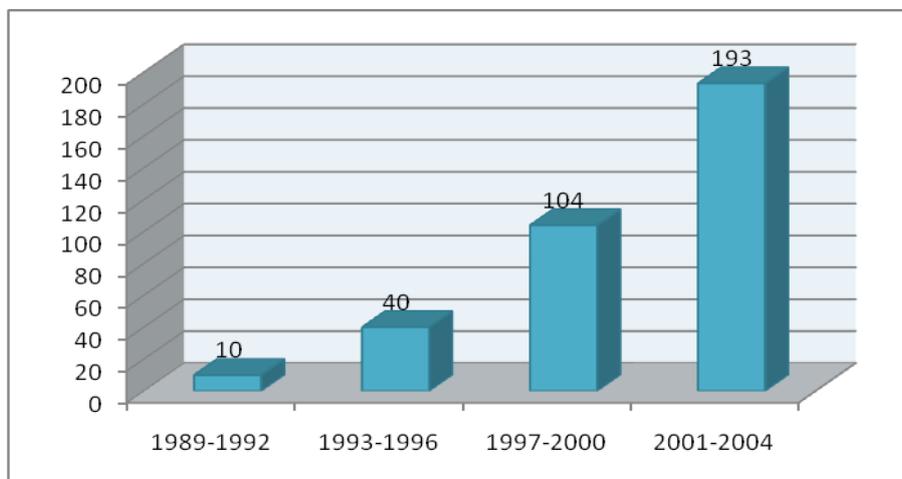
Tabela 01 – Distribuição do Orçamento Participativo por estado (1997-2000)

Estado	Nº de Municípios	%
Acre	01	01,0
Alagoas	01	01,0
Bahia	01	01,0
Ceará	03	03,0
Espírito Santo	02	02,0
Maranhão	01	01,0
Minas Gerais	14	14,0
Pará	01	01,0
Paraíba	01	01,0
Paraná	12	12,0
Pernambuco	04	04,0
Piauí	02	02,0
Rio de Janeiro	09	09,0
Rio Grande do Sul	21	20,0
Rondônia	01	01,0
Santa Catarina	06	06,0
São Paulo	22	21,0
Sergipe	01	01,0
Total	103	100,00

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

De acordo com Ribeiro e Grazia (2003) as experiências de OP constituem um fenômeno que se manifesta pelo Brasil de forma profundamente desigual. No período de 1989 a 1992, as mais de dez experiências de administrações locais, que iniciavam a prática chamada de Orçamento Participativo, encontravam-se concentradas na região sudeste (75%) e sul (25%), envolvendo os seguintes estados: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, espírito Santo e Rio Grande do Sul. Já entre 1993 a 1996 observa-se a difusão da experiência em outros estados da região sul como Paraná e Santa Catarina e na região nordeste nos estados da Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Norte, além do aumento de experiências em Minas Gerais. Registrou-se, também a primeira experiência na região centro-oeste, em Goiânia. No entanto, é notável que até 2000, grande parte das experiências de Orçamento Participativo se concentra na região sudeste (45,6%) (RIBEIRO e GRAZIA 2003). O número de experiências aumentou na gestão seguinte como mostra o gráfico 01 de evolução das experiências de OP no Brasil realizado pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP, 2007):

Gráfico 01 – Evolução das experiências de OP no Brasil



Fonte: PRODEP. Projeto Democracia participativa. Pesquisa: “Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 – 2006”.

Embora a idéia do Orçamento Participativo esteja ligada ao PT, ele não constitui apenas uma forma de participação nas decisões públicas ligadas a esse partido. Segundo Ribeiro e Grazia (2003), as experiências ligadas ao PT representam, entre 1997 a 2000, exatamente 50% do total de experiências de OP. Ela também se desenvolve através de outros partidos ou de alianças envolvendo vice-prefeitos. De acordo com a tabela 02, o OP abrange a quase totalidade do espaço político brasileiro ocupado pelo PT, PDT, PSDB, além de partidos como DEM (antigo PFL) e PTB. A esse fenômeno Ribeiro e Grazia (2003) denominam de “nacionalização do OP”. De acordo com Avritzer:

“Ao longo dos anos, contudo, ocorreram processos paralelos interessantes que levaram à progressiva descentralização do OP em relação ao PT: a partir de 1997, o número de experiências ligadas diretamente ao Partido dos Trabalhadores caiu para 43% do total, ao passo que a iniciativa foi ampliada para um campo mais geral de esquerda” (AVRITZER, 2009, p.19).

Tabela 02 – Distribuição do Orçamento Participativo por Partido Político do Prefeito (1997-2000)

Partido Político	Nº de Municípios	%
PT	52	50,0
PSDB	13	13,0
PSB	11	11,0
PMDB	09	09,0
PDT	08	08,0
PPS	03	03,0
PV	03	03,0
PFL (DEM)	02	02,0
PTB	02	02,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

Embora todas as experiências de Orçamento Participativo no Brasil estejam concentradas em âmbito municipal, há registros de uma experiência de OP em âmbito estadual no Rio grande do Sul⁵³.

De acordo com Dias (2004), as experiências de orçamento participativo vêm suscitando uma grande atenção nacional e internacional de analistas políticos, estudantes, administradores públicos e da sociedade de uma forma geral. Muita curiosidade foi gerada em torno desta proposta de democratização da gestão pública que, independente de sua gênese, consolidou-se durante o Partido dos Trabalhadores (PT), na Prefeitura de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul (DIAS, 2004). Com o objetivo de traçar algumas características do Orçamento participativo a partir de pesquisas empíricas, realizaremos um breve balanço de três experiências consideradas modelos pela literatura que trata do tema: o OP de Porto Alegre, o OP de Belo Horizonte e o OP de Recife (esse balanço é ilustrativo, já que não é objetivo dessa dissertação aprofundar nenhum destes casos). Essa escolha também se deu pelos seguintes motivos: a dimensão bibliográfica sobre cada caso; sua duração; os efeitos políticos nos municípios em que foram realizadas; e por essas experiências (nos casos de Belo Horizonte e Recife) terem realizado todas as etapas relacionadas a estrutura e funcionamento de acordo com o OP de Porto Alegre.

⁵³ O OP no estado do Rio Grande do Sul foi implantado pela Frente Popular entre os anos de 1999 a 2002.

O Orçamento participativo de Porto Alegre: “Sob o signo da participação popular”⁵⁴

Foi em Porto Alegre, em 1989, que a experiência de Orçamento Participativo iniciou-se, de fato, tornando-se pública e premiada nacional e internacionalmente⁵⁵. É possível reconhecer, através da grande variedade de literatura que trata do tema (AVRITZER, 2003; DIAS, 2002; FEDOZZI, 1997; LUCHMANN, 2002), que essa experiência possui grande relevância, sendo considerada a experiência modelo para outras.

Segundo Avritzer, o OP de Porto Alegre consiste em:

“(…) um processo de decisões pela população sobre as prioridades de obras da prefeitura do município. Esse processo envolve duas rodadas de assembleias regionais intercaladas por uma rodada de assembleias em âmbito local. Em uma segunda fase, dá-se a instalação do conselho do Orçamento Participativo, um órgão de conselheiros representantes das prioridades orçamentárias decididas nas assembleias regionais e locais. A confecção administrativa do orçamento ocorre no Gabinete de Planejamento da Prefeitura (GAPLAN), órgão ligado ao gabinete do Prefeito” (AVRITZER, 2002, p. 20).

Em sua análise sobre o Orçamento participativo de Porto Alegre, Luchmann (2002) destaca que a idéia de “participação popular” no município é anterior a 1989 e remonta a um forte movimento comunitário e tradição associativa culminando com propostas da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) para que a discussão e elaboração do orçamento municipal tivesse a participação da população. No entanto, somente no ano de 1989 que o Orçamento Participativo ganha corpo, através da vitória da coligação Frente Popular⁵⁶ nas eleições municipais de 1988, e passa progressivamente a se constituir na política central da administração do município. Trata-se, portanto, de uma experiência que veio se qualificando no tempo, e apresentando diversos conflitos e contradições. O sucesso atribuído a esta experiência, que já possui 20 anos desde a sua implementação e veio se solidificando a partir de críticas, problemas e reavaliações que

⁵⁴ Referência ao livro de Márcia Ribeiro Dias. “Sob o signo da participação popular. O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre”. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. Este livro, que recebeu o prêmio IUPERJ de tese de doutorado em 2000, trata do dilema entre representação e participação política através da relação entre o Orçamento Participativo no município de Porto Alegre e a Câmara de Vereadores. O trabalho da autora mostra que o OP de Porto Alegre causou grandes impactos sobre as instâncias de representação política através da intervenção direta da população sobre as decisões orçamentárias do município.

⁵⁵ A experiência de Porto Alegre conquistou, ainda, reconhecimento internacional, ao ser escolhida pelo Programa de Assentamentos Humanos (Habitat/1996), da Organização das Nações Unidas, como uma das 40 melhores práticas de gestão urbana do mundo.

⁵⁶ Coligação composta pelo PT e PC do B.

propiciaram a introdução de novas regras, novos espaços e novos atores e relações políticas e sociais. A autora ainda ressalta que:

“Enquanto processo, o OP veio tomando corpo e se instituindo através do cruzamento e da articulação de interesses que se estabeleceram entre os novos detentores do poder público municipal e as organizações comunitárias do município, que já vinham se articulando e lutando, durante os anos 80, por reivindicações não apenas relativas às melhorias sociais nos diferentes bairros da cidade, como relativas à implementação de espaços públicos de discussão e formulação de políticas públicas. Durante o governo anterior de Alceu Collares (PDT) Associações de Moradores e Conselhos Populares, capitaneados pela Uampa (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), participavam ativamente das discussões acerca da implantação de Conselhos Municipais em Porto Alegre” (LUCHMANN, 2002, pp.100-101).

A influência do PT e seu projeto de democratização foram essenciais para a implantação do OP em porto alegre. Avritzer (2000) ressalta que a contribuição do PT foi bastante clara e decisiva na implementação da proposta de OP. É possível, portanto, fazer uma correlação entre a “vontade popular” e a “vontade política”, expressas respectivamente pelo movimento comunitário de Porto Alegre (KUNRATH SILVA, 2001) e pelo PT.

Kunrath Silva (2001) sustenta quatro fatores que contribuíram para o sucesso da experiência do OP-POA. 1) O primeiro fator parte do pressuposto de que o município possuía um forte e combativo tecido associativo. Assim à época da implementação, encontrou-se um conjunto de agentes sociais com uma longa experiência de organização e ação política, a qual em grande medida foi direcionada para a participação em novos canais e processos que então estavam sendo instituídos pela “Administração Popular”. 2) Um segundo fator para o sucesso desta experiência foi seu formato/desenho institucional. De acordo como autor, partindo de uma proposta vaga de abertura do orçamento público à “participação popular”, agentes sociais e governamentais construíram coletivamente ao longo da primeira gestão da coligação Frente Popular as bases da estrutura e dinâmica do OP, as quais, apesar das alterações introduzidas a cada ano, em boa medida vêm sendo mantidas até os dias atuais. 3) A sustentação do processo na efetivação das suas deliberações configura um compromisso governamental, elemento que configura como imprescindível para a viabilidade do processo de gestão participativa. Este terceiro fator é significativo para a manutenção do processo de OP em Porto Alegre, já que cabe ao executivo a elaboração da peça orçamentária e não existe garantias institucionais de consulta à sociedade com relação a elaboração do orçamento. 4) E por fim, o autor sustenta

que a capacidade de investimentos da Prefeitura de Porto Alegre, ou seja, a possibilidade objetiva de responder às demandas e interesses resultantes do processo participativo contribuiu para dar concretude ao processo.

Entre os vários fatores que estão envolvidos na avaliação das experiências de OP, destaca-se a desconcentração de poder. Afinal, isso significa, do ponto de vista de muitos mandatários, “abrir mão” de certa parcela do poder. No mesmo sentido, a introdução do OP interfere no Poder Legislativo, podendo também significar, para certos vereadores, “perda de poder”. É nesta direção que Dias (2002) organiza sua interpretação sobre o OP de Porto Alegre. Segundo a autora:

“(…) ao longo de mais de uma década, o orçamento anual de Porto Alegre tem sido elaborado a partir das escolhas que são efetuadas no interior do OP e este feito vem provocando alterações no comportamento dos vereadores daquele município. Foram três os efeitos identificados sobre a atuação dos vereadores durante os processos orçamentários aqui analisados: o constrangimento, a renúncia e a reação” (DIAS, 2002, p.250).

Ao introduzir elementos de participação popular universal e transparência na alocação de recursos, o OP sofre resistências principalmente daqueles políticos que o vêem como uma ameaça ao seu poder de influência junto ao Executivo e principalmente junto à população. O que resultaria, para o legislativo, no enfraquecimento do seu tradicional papel mediador entre os interesses da comunidade e o executivo, esvaziando assim o clientelismo político, causando um constrangimento a realização dessas práticas. A esse respeito, Dias (2002) afirma que “O constrangimento, portanto, é sentido tanto coletivamente, em relação ao ‘declínio de poder’ da instituição legislativa, quanto individualmente, em relação à ameaça eleitoral de cada vereador.” (DIAS, 2002, p. 119).

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte: construção da autonomia da população frente ao governo

Seguindo um processo semelhante ao que ocorreu em Porto Alegre, em Belo Horizonte o idéia de Orçamento Participativo também foi implantado com a contribuição do associativismo comunitário, seguindo o fenômeno de crescimento de entidades comunitárias ocorrido em âmbito nacional nas décadas de 1970 e 1980. O Orçamento Participativo foi implantado na gestão de 1993 logo após a vitória petista em 1992.

Em Belo Horizonte, o OP envolve três rodadas de assembléias populares. Na primeira, a Secretaria de planejamento, por meio da Coordenação do Orçamento participativo, apresenta em cada uma das suas assembléias regionais o resultado do ano anterior, ou seja, é realizada uma “prestação de contas” à população com relação ao número de obras aprovadas pelo OP e seu encaminhamento. Na segunda rodada, a prefeitura apresenta a disponibilidade de recursos para as obras do OP. Ainda nesta rodada, as principais propostas de obras a serem realizadas em cada região são apresentadas, dando-se início a um processo de avaliação sobre a viabilidade técnica dada pela prefeitura (AVRITZER, 2002).

Avritzer (2002) ainda destaca que Belo Horizonte tem uma formação histórica mais conservadora, com menos mobilização e maior presença dos mediadores políticos. Tal tradição só mudou muito recentemente. O interessante, porém, é observar que, na análise das práticas dos atores comunitários depois da implantação do OP, elas tendem a convergir na maior parte dos aspectos. (AVRITZER, 2002) O que pode significar uma mudança nos padrões de “fazer política” no município. Ainda que o associativismo civil em Belo Horizonte não seja tão ativo quanto em Porto Alegre, as análises mostram que o OP de Belo Horizonte apresenta uma dinâmica participativa e educativa, que Pontual (2004) denomina como “escola de cidadania”. Para este autor:

“As práticas de gestão democrática vêm produzindo novos aprendizados para os atores da sociedade civil e dos governos e contribuindo para alterar significativamente a forma de relação do poder público com a população, sobretudo no âmbito do poder local. As práticas de participação cidadã e de controle social (dentre elas destacamos a do Orçamento Participativo) vêm contribuindo de modo significativo para o processo de democratização da gestão pública, apontando alternativas efetivas para uma reforma do Estado e, portanto, para uma redefinição das relações entre Estado e sociedade civil, marcadas por uma profunda herança autoritária, clientelista e patrimonialista” (PONTUAL, 2004, p. 1).

Assim como em Porto Alegre, a implantação do OP também gerou certo “constrangimento” para o governo local, ou na interpretação de Azevedo (1997), “transformações político-administrativas” advindas do processo de mobilização da população. “Do ponto de vista político, é interessante notar que mesmo o Legislativo municipal terminou por abrir mão, ou pelo menos reduzir consideravelmente, seu poder de veto em relação às prioridades definidas pelo orçamento participativo.” (AZEVEDO, 1997, p.69)

Para Avritzer (2002) o caso de Belo Horizonte é interessante para mostrar a independência relativa da credibilidade do Orçamento participativo das administrações do PT. Neste caso, o OP de Belo Horizonte agrega uma questão de valor que é a autonomia da participação popular frente ao poder público, construída antes da efetiva implantação da experiência em 1992. “A credibilidade do OP em Belo Horizonte foi construída na relação entre administração pública e atores sociais durante a execução do Orçamento Participativo” (AVRITZER, 2002, p.31).

Segundo Nez (2009), em Belo Horizonte, o OP permite à população decidir uma parte dos investimentos municipais e tem três modalidades: o OP regional, que diz respeito à realização de obras em cada região da cidade; o OP digital que está relacionado com as obras que estruturam à escala da cidade; e o OP habitação (OPH) que trata da construção de novos alojamentos sociais.

A introdução do OP digital em Belo Horizonte introduziu uma forma inovadora na eleição/decisão da aplicação dos investimentos destinados para o Orçamento Participativo. Segundo Santos (2005) o exercício da democracia também pode ser “potencializado” através do uso da internet. Em Belo Horizonte o OP digital é um exemplo desse avanço, que, de acordo com a autora, “possibilitou diversas contribuições ao exercício da democracia” (SANTOS, 2005, p.25). Neste sentido, o OP digital de Belo Horizonte é um instrumento que altera a metodologia “convencional” de experiências de OP e torna os princípios de transparência e publicização dos gastos governamentais mais acessíveis à sociedade.

O Orçamento Participativo no Recife: “Da participação que temos a participação que queremos”⁵⁷

Assim como as duas outras experiências de OP apresentadas acima, o Orçamento Participativo no Recife também remonta a organização de segmentos da sociedade civil configurando um associativismo civil oriundo das décadas anteriores. Portanto, a idéia de uma gestão democrática no município, não se limita ao período de implantação do OP, é anterior a ele. Segundo Silva (2003), a participação popular era estimulada pelos governos

⁵⁷ Referência ao título do artigo de Tarcisio da Silva. “Da participação que temos à participação que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife”. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

locais de corte populista que de certa forma favorecia a participação dentro de moldes estabelecidos pelos próprios governos.

“Esse modelo se pautava por uma participação popular baseada nas associações de bairro e cuja ênfase se dava nas reivindicações de cada localidade, não em um processo de abertura para a discussão de diretrizes ou programa de governo. (...) a implantação de uma política de abertura à população funcionou como um estimulante para a criação de entidades de defesa dos interesses dos seus bairros e que mantinham um canal de reivindicação junto ao poder público” (SILVA, 2003, pp.306-307).

A implantação do OP no Recife se deu no segundo mandato de Jarbas Vasconcelos (1993-1996) do PMDB, a partir de um programa chamado “Programa Prefeitura nos Bairros” (PPB)⁵⁸, considerado um marco da proposta de gestão participativa. Segundo Silva (2003), a idéia principal do OP era trazer a população para a discussão e deliberação da proposta orçamentária da prefeitura. Neste sentido Pontes e Kleinekathofer (1998) afirmam que com a implantação do OP no Recife haveria “uma maior eficiência em termos de negociação e priorização dos investimentos disponíveis” (PONTES e KLEINEKATHOFER, 1998, p.17).

O OP no Recife trouxe três principais mudanças: 1) o programa passou a vincular a realização dos investimentos determinados como prioritários aos recursos estabelecidos na peça orçamentária; 2) houve uma redução do público envolvido no processo de análise e discussão de prioridades através da criação de um sistema de representação das camadas populares, o que veio a gerar um colegiado de delegados; e 3) o processo de negociação com a população passou a levar em consideração um planejamento baseado nas carências das regiões e na definição de prioridades temáticas apontada pelos delegados (PONTES e KLEINEKATHOFER, 1998).

Estas três importantes mudanças trazidas pelo OP contribuíram para modificar as antigas formas de tratamento entre a população mais carente e o governo. Se antes eram os líderes comunitários que “barganhavam” com o poder público recursos para suas regiões baseada em relações de troca de favores, o OP introduz uma nova dinâmica baseada na construção de políticas públicas a partir da participação da sociedade civil e do Estado.

⁵⁸ Segundo Silva (2003), o PPB “busca uma administração mais descentralizada e desburocratizada através da divisão da cidade em Regiões Político-Administrativas (RPAs) e da presença do prefeito e de todo secretariado nas RPAs para a discussão e definição das prioridades a serem atendidas pela prefeitura” (SILVA, 2003, p.311).

Todavia, assim como outras experiências, o OP no Recife também pode ser analisado através de suas contradições e limites. Segundo Silva (2003), o valor percentual do orçamento destinado ao programa mostrou-se muito pequeno, além disso, havia uma ausência de participação dos representantes popular na definição do pré-orçamento.

Embora considerada uma das experiências de OP de expressão no Brasil, na análise de Silva (2002) a experiência no Recife obteve um sucesso limitado do processo de democratização da gestão e abertura dos espaços para a participação do cidadão “comum” na administração pública e a “geração, a nosso ver, não de um canal de representação dos interesses da população, mas sim de uma nova camada de representação de interesses particulares e de barganha política com cooptação dos delegados por parte dos vereadores.” (SILVA, 2003, p. 320). Neste sentido, Neves (2008) destaca que:

“O Orçamento Participativo é inegavelmente um avanço para a sociedade brasileira. Porém, deve-se tratar com cuidado qualquer tentativa de tomá-lo como propulsor inquestionável de uma ‘democracia participativa’ e de ‘uma nova cultura política’, porque a democracia é um processo pedagógico. A idéia de um modelo institucional preconcebido pelo partido e pelos governantes não é suficiente para garantir que essa “inovação democrática” amplie a esfera pública e consolide a cidadania. Deve-se desmistificar o tom idealizado sobre o Orçamento Participativo nos debates, ao afirmar-se que este possibilitaria a superação de práticas conservadoras, como o clientelismo, o patrimonialismo etc” (NEVES, 2008, pp. 25-26).

2.3. O Estudo sobre Orçamento Participativo e suas variáveis de análise

Importante ressaltar que em mais de vinte anos de existência de experiências de Orçamento Participativo no Brasil, a produção bibliográfica é numericamente extensa e as análises vão desde estudos “entusiásticos” e “eufóricos” (através da concepção deste espaço como “uma nova forma de governar”), até análises que priorizaram interpretações mais críticas revelando limites e contradições inerentes ao próprio processo de democratização das relações entre Estado e Sociedade. Com o propósito de compreender em um primeiro momento e posteriormente aprofundar a discussão sobre o OP no Brasil, vários autores analisam essas experiências a luz de diversas variáveis. Objetivando sistematizar o estudo de caso sobre o Orçamento Participativo de Niterói as seguintes variáveis orientarão o trabalho: 1) Compromisso político-governamental; 2) Associativismo local/densidade associativa; 3) Desenho institucional; 4) Capacidade de investimento, administrativa e financeira; e 5) Influência político-partidária. Dentre essas

variáveis, quatro delas são destacadas por Avritzer (2003): vontade política (Compromisso político-governamental), densidade associativa, desenho institucional e capacidade financeira.

Compromisso Político Governamental

A variável compromisso político governamental tem sido concebida como a capacidade ou comprometimento dos governantes em implementar, ampliar e consolidar experiências de OP, ou segundo Avritzer (2002), da “decisão do prefeito de pôr em marcha um processo de participação.” (AVRITZER, 2003, p. 28) e “empenho em implementar políticas participativas”. (AVRITZER, 2003, p. 34). Neste sentido Santos (2009) ressalta que essa forma de abordagem sustenta-se no fato do poder executivo local ter a prerrogativa constitucional de elaborar a proposta orçamentária sobre os investimentos que pretende executar no respectivo município, sendo uma situação essencial que esse mesmo poder local esteja disposto a iniciar um processo de partilha de poder com a comunidade local referente a produção de decisões sobre políticas públicas (SANTOS, 2009).

Diferentes estudos (TEIXEIRA, 2003; ROVER, 2003; SILVA, 2003) mostram que a variável do compromisso político governamental é fundamental, e embora se modifiquem de município para município, um ponto é fundamental: o envolvimento do conjunto do governo contribui para fortalecer as experiências. Neste sentido, os estudos apresentam algumas iniciativas dos governos locais que merecem destaque: 1) Alteração da estrutura organizacional das administrações para que se adaptasse a uma forma diferente de produção de decisões sobre políticas; 2) Disposição de suporte físico, financeiro e jurídico; e 3) Definição sobre a parcela do orçamento para as deliberações do OP.

Sobre essa variável, Wampler (2003) destaca que:

“A administração tem que iniciar e gerenciar uma nova experiência participativa que consome tempo e não necessariamente oferece benefícios públicos e eleitorais de curto prazo. A administração tem que estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo através do qual os cidadãos fazem suas demandas, o processo através do qual os burocratas tomam as decisões e o processo através do qual os representantes eleitos (vereadores e/ou deputados estaduais) estão acostumados a apresentar suas demandas ao sistema político” (WAMPLER, 2003, p.77).

Embora o compromisso político-governamental, seja uma variável proeminente nos estudos sobre OP, é necessário chamar atenção para a influência de outras variáveis, pois

como destaca Kunrath Silva (2001), além desta variável “(...) os processos dependem da competência governamental na criação das condições que viabilizem os processos de gestão participativa” (KUNRATH SILVA, 2001, p.72).

Capacidade associativa do município

Com relação a variável capacidade associativa, esta tem sido utilizada (através de características como forma, densidade e tradição associativa dos atores sociais envolvidos nas experiências de OP) por vários autores (AVRITZER, 2002; BAIERLE, 1997; KUNRATH SILVA, 2001; LUCHMANN, 2002) como elemento condicionante na ampliação e consolidação de experiências de OP em todo o Brasil. Avritzer (2000) destaca que “a existência de um forte movimento de atores comunitários está na base do sucesso da proposta do OP (...) sendo também devido à adequação da forma institucional da participação à práticas pré-existentes entre os atores comunitários que a participação desses mesmos atores é grande” (AVRITZER, 2000, p.21).

Em estudo sobre experiências de OP no Brasil, Santos (2009) explica que:

“Constantemente essa variável tem sido trabalhada abordando questões como o perfil sócio e econômico dos participantes, as trajetórias e respectivos projetos políticos de segmentos do associativismo local, sua influência no processo de ampliação e consolidação dos OPs, aborda-se também a influência das questões apresentadas acima na definição do desenho institucional do OP, além de ser creditado, em parte, ao associativismo civil, o potencial redemocratizador e pedagógico do OP. É válido lembrar que, assim como o associativismo civil influencia nas questões apontadas acima, essas mesmas questões irão influenciar nas práticas e na organização do associativismo civil” (SANTOS, 2009, p.51).

A presença de um tecido associativo forte nos municípios contribui na implementação, ampliação e consolidação de experiências de OP que, em maioria integram a participação de associações civis. Alguns estudos demonstram que experiências de OP que foram construídas a partir de relações dialógicas entre as administrações municipais e associações civis possuem um tempo de duração maior do que experiências que surgiram e foram conduzidas de projetos de governo, ressaltando o caráter pedagógico do OP.

Em estudo sobre o OP de Porto Alegre, Luchmann (2002) ressalta que a participação da sociedade civil na implementação e no processo de qualificação do OP de Porto Alegre ao longo do tempo é elemento central, “na medida em que, junto com a administração municipal, deu forma e vida a uma nova maneira de definir as prioridades

do município” (LUCHMANN, 2002, p.130). Importante ressaltar que no caso de Porto Alegre, o projeto do OP foi proposto nos primeiros meses do governo de Olívio Dutra, em 1988, em função da proliferação de demandas por participação (AVRITZER, 2002; KURANTH SILVA, 2001) e devido à apresentação da proposta de Orçamento Participativo pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA).

Em pesquisa realizada no final da década de 1990 com 103 experiências de OP no Brasil, Ribeiro e Grazia (2003) destacam que a ocorrência efetiva de experiência de OP depende, sobretudo das formas de organização social e política existentes no município. Nesta perspectiva, as autoras observam uma vinculação da participação, muito acentuada a associações de moradores, conforme tabela abaixo (Tabela 03) e organizações comunitárias, que em geral são bastante articuladas à vida cotidiana e a reivindicações de carências sociais mais urgentes como demandas de infraestrutura. Também é possível reconhecer, segundo a ótica do poder público, a importância (relativa) de cada tipo de organização na dinâmica participativa construída em torno do orçamento municipal, deixando a seguinte questão: tais demandas são legítimas ou são induções eleitoreiras?

Tabela 03 – Vínculos dos participantes em reuniões do Orçamento Participativo – Organizações da Sociedade Civil (1997-2000)

Tipo de Vínculo	Quantidade	%
Organizações comunitárias/ Associações de moradores	79	77,0
Entidades Religiosas	52	50,0
Entidades Sindicais	45	44,0
Movimento de Saúde	35	34,0
Movimento de Educação	34	33,0
Entidades Assistenciais	24	23,0
Movimento de Moradia	20	19,0
ONG	19	18,0
Entidades Empresariais	17	17,0
Movimento por Creche	12	12,0
Movimento de Transporte	10	10,0
Movimento de Saneamento	09	09,0
Universidades	09	09,0
Entidades Federativas	07	07,0
Organizações Rurais	03	03,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

O associativismo civil em experiências de OP contribui para reiterar a questão da representação nestes espaços. Em pesquisa sobre representação política e associações civis, Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) afirmam um avanço na problemática da representação política no meio da sociedade civil baseado em dois fatores: 1) há uma alta propensão das organizações comunitárias a firmar seu papel como representantes de seus “beneficiários” e 2) a utilização do argumento da correspondência de interesses por elas invocados. Neste sentido, os autores destacam que:

“[Tais indicadores] encerram achados relevantes para os debates em curso sobre a reforma da democracia e a reconfiguração da representação política, a começar pelo fato de se tornar patente o quanto tem sido negligenciada a relação entre representação política e organizações civis nas discussões” (Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, 2006, p.58).

Com base nas afirmativas dos autores, a inserção de associações civis em experiências de OP, contribui para o êxito desses espaços, na medida em que podem representar uma pluralidade maior de interesses presentes do seio da sociedade civil, além de sentido pedagógico. Embora o tecido associativo seja um importante variável na análise de experiências de OP, Kurnath Silva (2001), destaca que a “rede associativa” só é potencializada na medida em que integram atores sociais comprometidos com a produção da participação, capazes de se contrapor de forma efetiva às práticas de organização da sociedade civil que orientam suas ações por outros referenciais opostos à participação.

Desenho Institucional

Se por um lado as variáveis do compromisso político governamental e associativismo civil agreguem a maior parte das análises sobre experiências de OP no Brasil, elas, por si só, não garantem a explicação dos processos envolvidos nas análises sobre o OP. Neste sentido, Luchmann (2002), destaca que:

“Enquanto resultante das articulações Estado e sociedade, o desenho institucional configura-se como o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos. Algumas regras, critérios e espaços que foram criados e institucionalizados no OP, parecem centrais para a operacionalização do modelo” (LUCHMANN, 2002, p.136).

Assim, o desenho institucional, concebido como conjunto de regras, critérios, espaços, normas e leis podem impactar positivamente o OP e, embora varie de município para município, em parte, pode garantir a sua sustentação. Nesta perspectiva, Avritzer (2002) afirma que a capacidade do OP em termos de formatos foi a de integrar propostas de desenho institucional feitas por diferentes autores.

Luchmann (2002) destaca um conjunto de regras relacionadas ao desenho institucional: 1) o primeiro conjunto de regras refere-se à participação da população junto ao OP. Embora aberto à participação de toda a população do município, o OP apresenta determinadas características quanto ao perfil de seus participantes. Sendo uma política de co-gestão, envolve a participação do governo e da sociedade civil de maneira geral. 2) Há que se considerar a regra de participação individual no processo de discussão do orçamento. 3) Há que se considerar as regras para escolha de conselheiros e delegados do OP, na medida em que pretendem estimular a ampliação dos atores envolvidos e a renovação da representação. 4) Há que se considerar os diferentes espaços ou instâncias de participação como as assembleias, plenárias, fórum de delegados, conselhos, comissões temáticas, entre outras.

Em síntese, o conjunto de elementos relacionados ao desenho institucional refere-se às instâncias de participação e as regras de participação da sociedade civil e governo e de critérios de escolha desses conselheiros. Importante ressaltar que esta variável pode ser entendida como secundária, já que mesmo em um primeiro momento o desenho institucional não poderia por si próprio explicar as possibilidades e contradições das experiências de OP.

Outro conjunto de análises concebe o desenho institucional enquanto indicador do nível de institucionalização da correlação de forças existente na relação entre governo e da sociedade civil (AVRITZER, 2002; FEDOZZI, 1997; GENRO E SOUZA, 1997). Ou seja, a compreensão é de que o desenho institucional, levado também pelo conjunto de regras e critérios exige primeiro a compreensão de como se dá a articulação entre a diversidade de regras e critérios juntamente com os fatores políticos, econômicos e sociais em cada contexto em que o OP é adotado.

Capacidade de investimento

Segundo Santos (2009), apesar de o OP constituir-se enquanto um agente que pode contribuir para o avanço da democratização da sociedade brasileira, a sua eficiência, tem sido constantemente retratada pela sua capacidade de realizar investimentos de caráter redistributivo, investindo mais que em outras épocas nas áreas de maior vulnerabilidade social das cidades. Para o autor, a ausência de recursos financeiros e a presença de procedimentos administrativos “arcaicos” prejudicariam a realização da justiça redistributiva, comprometendo seriamente o sucesso do OP. Diante desta conjuntura, os governos que adotam o OP, têm realizado desde reformas tributárias e fiscais em âmbito municipal, buscando aumentar assim os recursos próprios, que por sua vez irão financiar as prioridades deliberadas através do OP, até reformas político-administrativas com o intuito de adequar a administração pública para processar as demandas geradas pelo OP.

Em análise sobre o OP de Porto Alegre, tendo como foco de investigação sua capacidade de investimento, Marquetti (2003) destaca que esta resulta de uma série de critérios de redistribuição dos recursos e das escolhas realizadas pelos participantes nas assembleias regionais. A análise da experiência pelo autor demonstra que o OP teve um caráter redistributivo nas regiões mais pobres de Porto Alegre através de um número crescente de obras, além de uma expansão de na oferta de bens e serviços.

É preciso também considerar também a capacidade financeira dos municípios, pois estudos apresentam que a principal dificuldade das administrações municipais no OP é o acúmulo de obras e serviços decididos pela população e não realizados (RIBEIRO e GRAZIA, 2003). Nesta mesma direção, Vitale (2004b) aponta que “o não-cumprimento do Plano de Obras e Serviços coloca em risco a credibilidade do processo, desestimulando a participação” (VITALE, 2004b, p.71).

No entanto, não se deve reduzir as análises sobre a capacidade de investimento à execução de obras e serviço. Santos (2009) destaca que:

“Creditar a não execução das obras decididas no OP exclusivamente à deficiência da capacidade financeira, além de ser uma leitura determinista, não permite desvelar outros aspectos que inviabilizam a implementação do OP, como o conjunto de ações que fazem parte do arcabouço de reformas administrativas de cunho democratizante das relações entre Estado e sociedade e das relações intergovernamentais, as quais podem ir desde alterações na estrutura organizacional da prefeitura, passando pela revisão de fluxos de processo, até a adoção de metodologias que garantam todo o processo participativo, da primeira

reunião ao acompanhamento da manutenção do serviço implantado via OP” (SANTOS, 2009, p.110).

Influência político-partidária

A variável influência político-partidária vem sendo analisada através da dimensão político-partidárias das experiências de OP. Segundo Ribeiro e Grazia (2003), o OP possui uma clara face de projeto orientada pelo partido político que o põe em prática, dessa forma o papel que o partido político exerce no OP, comprometido com ideais de participação ou com a manutenção de mecanismos de manipulação, é imprescindível.

A compreensão da influência dos partidos políticos no OP permite perceber em parte, a presença de projetos políticos em disputa⁵⁹ no interior dessas experiências e, mais especificamente a ação/direção dos próprios partidos políticos no processo de discussão e tomada de decisões das políticas públicas. Isso requer analisar a influência político-partidária não apenas dos projetos que estão em disputa nestes espaços, mas a própria filiação e alianças partidárias relacionadas às experiências de OP, tanto àquelas referentes às representações governamentais quanto àquelas da sociedade civil. É nesta direção que Luchmann (2002) afirma que:

“Embora apresentando diferentes facetas, a participação da população enquanto sujeito deliberativo em cooperação com o Estado tem sido preocupação e bandeira dos partidos de esquerda, à luz de uma concepção de democracia pautada nos ideais de cidadania e de promoção da justiça social. Reitera-se aqui, portanto, a importância do projeto político-partidário enquanto elemento fundamental para a implementação e para a continuidade e aperfeiçoamento da experiência” (LUCHMANN, 2002, p. 116).

Neste sentido, o PT foi o partido que primeiro levantou a bandeira do OP em Porto Alegre⁶⁰ e que mobiliza a maior parcela das experiências de OP no país. A exemplo do OP de Porto Alegre, Luchmann (2002) destaca que o projeto político-partidário do PT mostrou-se comprometido não apenas com a implementação, como também com a continuidade da experiência, reformulando, a partir da interlocução com a população, as regras, critérios e mecanismos de participação e de priorização de demandas. Portanto, é necessário destacar que neste caso, houve um efetivo comprometimento da administração

⁵⁹ Designação utilizada por Dagnino (2004). Para a autora década de 1990 é marcada por uma confluência perversa entre projetos societários. Ou seja, há uma disputa política pelos sentidos da participação entre projetos políticos distintos que se manifesta tanto no terreno da sociedade política quanto na sociedade civil.

⁶⁰ Em Porto Alegre o PT, em 1988, assumiu publicamente como eixo principal do governo de Olívio Dutra o compromisso em incentivar a participação da população através dos conselhos populares.

municipal na implantação e na sustentação da proposta, além de uma centralidade do OP no conjunto das ações governamentais e na consideração dos recursos destinados, tendo em vista um expressivo investimento no processo.

Importante ressaltar que embora o OP de Porto Alegre tenha recebido constante atenção do PT durante suas gestões e isso seja um elemento que contribuiu para efetivar o caráter democrático da experiência, há que se chamar a atenção para uma lógica de partidarização do OP e heteronomia de seus participantes que transforma a experiência em um projeto político do partido e não como prioridade de um projeto popular, deixando para um segundo plano a agenda de participação e deliberação da sociedade civil na dinâmica política dos municípios e nos processos de partilha de poder.

A interpretação do conjunto dessas variáveis permite uma análise mais aprofundada do OP, embora, na maior parte dos estudos de caso, algumas variáveis se mostram mais predominantes que outras.

Os próximos capítulos desta dissertação dedicam-se a pesquisa realizada no Orçamento Participativo de Niterói, evidenciando as possibilidades e limites alcançados pela participação e representação da sociedade civil nesta experiência entre os anos de 1997 a 2009.

3. A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE NITERÓI/RJ: ENTRE ACORDOS E TENSÕES POLÍTICAS

A partir do final década de 1980, pode-se verificar no Brasil a emergência de iniciativas inovadoras de participação, promovidas, principalmente por governos de esquerda na gestão dos municípios, como por exemplo, Porto Alegre que acumula êxito na implantação do Orçamento Participativo. Esta experiência tem sido referência para diversas cidades em âmbitos nacional e internacional, além de objeto de estudos acadêmicos para pesquisadores de várias áreas. Segundo Avritzer (2002), o OP é uma das experiências de participação local mais discutida no Brasil, sendo constantemente identificada com a experiência desenvolvida em Porto Alegre.

Essas inovações desenham uma forma de organização que parece apresentar uma maior combinação entre participação direta (nas assembleias populares de bairros e regiões) com mecanismos de representação (através da escolha de delegados e conselheiros), tornando-se espaços de importância política na discussão e consulta do orçamento dos municípios, função antes delegada somente aos poderes executivo e legislativo.

No município de Niterói/RJ, o OP começou a ser implantado em 1997 com apoio de diversos movimentos populares e instituições da sociedade civil tendo à sua frente o Partido dos Trabalhadores. O OP de Niterói, ao longo de 13 anos de existência foi marcado por muitas mudanças, conflitos e contradições que caracterizaram um modelo de consulta de recursos orçamentários através da participação popular pouco efetivo se tomado como parâmetro a proposta inicial de que o OP não deveria ser apenas uma forma de distribuição justa de recursos, mas também uma experiência de “vitalização” do espaço público, da esfera política e da democracia⁶¹.

Nesta perspectiva, este capítulo tem como objetivo descrever e analisar a experiência de Orçamento Participativo desenvolvida no município de Niterói no período de 1997 a 2009. O esforço analítico está dirigido à tentativa de compreender os principais elementos que caracterizaram o Orçamento Participativo de Niterói através da análise da

⁶¹ Objetivos e metas expressas pelo Grupo de Trabalho do OP em 1997 presentes no relatório “Propostas e Diretrizes para o Programa de Governo do Prefeito”, 1997.

sua origem e implementação, das diversas formas ou metodologias adotadas durante sua existência, da dinâmica de participação e representação proposta pelo executivo e implementada através do formato conselhistas, bem como o funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização, em tese, órgão máximo de deliberação das ações do OP e seu reflexo na adoção de práticas de inversão de prioridades de distribuição de recursos públicos para o município.

3.1. Orçamento Participativo de Niterói: Origem e Implementação (1997 a 2009)

De acordo com Avritzer (2003) o Orçamento Participativo (OP) é uma forma de articulação entre democracia representativa e democracia participativa baseado em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local, portanto a disposição do gestor em compartilhar sua prerrogativa decisória com a população, qualquer que seja ela é fundamental. Esta disposição envolve também a disponibilização de recursos financeiros, que, como se sabe, determina a eficácia desta política (KUNRATH SILVA, 2003). Em segundo lugar o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos, em âmbito municipal, representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa. Neste ponto tem-se a construção de um desenho institucional que permite que a população decida diretamente, eleja seus representantes e, assim, delegue a eles a tarefa de compatibilizar as prioridades diretamente escolhidas com os recursos financeiros e técnicos que recorrentemente ocorrem. Em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes. Este elemento reforça o caráter decisório do OP, uma vez que, além das decisões sobre as prioridades envolvidas no plano de investimento, abre-se a oportunidade para decidir também as regras do processo, tornando os atores que dele participam co-autores não só do Plano de Investimento municipal, mas também do próprio processo participativo. Ao se apoderarem das regras, os participantes tornam-se ainda mais capazes de controlar a dinâmica participativa e seus resultados. E em quarto lugar o OP se caracteriza por uma tentativa de inversão das prioridades de distribuição de recursos públicos em âmbito local. O efeito inclusivo ocorre

não só do ponto de vista político, mas também social, uma vez que os setores de baixa renda passam a ser mais atendidos, garantindo, assim, maior legitimidade do processo.

No município de Niterói, o OP foi um programa introduzido pelo Grupo de Trabalho do OP (GT do OP), sob direção do Partido dos Trabalhadores (PT) durante a gestão municipal do Partido Democrático Trabalhista (PDT) em 1997 e possuiu a duração de 13 anos⁶². Como programa de governo, o OP passou por diversos conflitos e contradições e embora durante a década de 1990 se apresentasse como uma demanda popular e um instrumento de fortalecimento do Partido dos Trabalhadores no município, ele não conseguiu ultrapassar as barreiras da estrutura administrativa do executivo e do legislativo, tendo seu direcionamento influenciado por um conjunto de forças políticas e articulações entre variados grupos para manter-se.

Cabe ressaltar brevemente alguns dados do município pesquisado. O município de Niterói está localizado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro com população estimada em 487.327 habitantes segundo senso populacional realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2010 e possui extensão territorial de 129,375 Km², além de registrar um dos melhores IDH do país. Segundo pesquisa realizada pelo PNUD entre 1997 a 2000 Niterói registrou o número de 0,886, sendo o terceiro em qualidade de vida no Brasil.

Em 1994, uma série de movimentos populares e entidades organizadas reuniram-se em torno de um comitê popular de mobilização pela implantação do OP em Niterói⁶³. Entre 1994 e 1995, esse comitê passou a chamar-se Fórum pelo Orçamento Participativo e realizou diversas plenárias, além de um seminário sobre o Orçamento Participativo em que foram debatidos temas relacionados ao orçamento municipal, tais como: elaboração, definição, aprovação e fiscalização; além de discutir experiências de OP em algumas cidades brasileiras. Em abril de 1996 foi realizada na Câmara de Vereadores de Niterói a

⁶² O último conselho do orçamento participativo expirou seu mandato em março de 2009. Até o presente momento (janeiro/2011) não houve eleições para um novo conselho, nem há registros de ações da subsecretaria de Orçamento Participativo.

⁶³ Grupo de Estudo e Ação Comunitário (GEAC); Central de Movimentos Populares (CMP); Associação Niteroiense de Deficientes Físicos (ANDEF); Conselho Comunitário de Saúde da Zona Norte (CCS/ZN); Conselho Comunitário de Saúde Centro-Sul (CCS/CS); Associação dos Servidores da Fundação Municipal de Saúde (ASFMS); Movimento de Resistência Ecológica (MORE); Sindicato dos Trabalhadores da UFF (SINTUFF); Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicação (SINTELL); Sindicato dos Metalúrgicos de Niterói; Sindicato dos Bancários de Niterói; Associação de Moradores e Amigos de Icaraí (AMAI); Associação de Moradores de Santa Bárbara; Associação dos Moradores do Baldeador; Associação dos Docentes da Universidade Federal Fluminense (ADUFF), Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE/Núcleo Niterói); Associação dos Servidores do Hospital Azevedo Lima (ASHEAL).

primeira grande plenária do Fórum na tentativa de ganhar o apoio dos vereadores para a implantação do OP no município.

Em 1997, três anos após a formação do comitê popular, a demanda foi conquistada com a realização de uma “experiência-piloto”, nome dado ao programa nos primeiros três anos de existência e coordenada pelo Grupo de Trabalho do OP (GT do OP), que por sua vez estava vinculado ao gabinete do prefeito (ou seja, não era uma secretaria municipal, nem estava relacionado ao Planejamento Municipal). A experiência, no entanto, só foi possível após a realização de um “acordo político” para administrar a cidade, feito entre o então prefeito Jorge Roberto Silveira (representante do PDT) e o PT, através do conselheiro executivo municipal e coordenador do programa do OP e posteriormente prefeito de Niterói entre 2002 e 2008, Godofredo Pinto.

O ensaio de estabelecimento de uma “aliança” ou “coligação” entre o PT e o PDT para concorrer a prefeitura de Niterói não é recente. Ele ocorreu primeiramente nas eleições de 1988, tendo sido rejeitada por uma maioria dentro do PT no município, que desejava lançar candidatura própria. Nas eleições desse ano o PDT, com o candidato Jorge Roberto Silveira, saiu vitorioso. Em 1992, o PDT manteve-se na disputa política sendo novamente eleito através do candidato João Sampaio. Em 1996, houve novamente uma tentativa de “aliança” entre os dois, mas no mesmo ano, a Convenção do PT decidiu pela candidatura própria do partido. Mais uma vez, o candidato pedetista saiu vitorioso das eleições, com 77,265%⁶⁴ dos votos a favor, garantindo a permanência do partido à frente da prefeitura de Niterói.

No ano seguinte o PDT reforçou intenção em fazer uma “aliança” com o PT, que após a realização de uma nova Convenção, decidiu aceitar a participação no governo municipal. Um dos acordos dessa “aliança” foi a implementação do OP, que neste período era uma “recomendação expressa” do próprio PT para todas as municipalidades sob gestão do partido ou em coligação. Registramos entre 1993 a 1997 um crescimento de mais de 100% de experiências de OP segundo dados de pesquisa sobre casos de Orçamento participativo no Brasil realizada pelo Projeto Democracia Participativa/UFMG⁶⁵, como por exemplo: Blumenau/SC (1997), Barra Mansa/RJ (1997), Rio Claro/SP (1997), Santo André/SP (1997), Chapecó/SC (1997), além várias outras experiências.

⁶⁴ Dado do TSE. Consulta de Resultados Eleitorais. Eleições de 1996.

⁶⁵ Segundo o PRODEP - Projeto Democracia Participativa/UFMG, entre 1993 a 1997 as experiências de OP multiplicaram de 43 para 101. PRODEP. Projeto Democracia participativa. Pesquisa: “Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 – 2006”.

Esse “acordo político” ou “entendimento” tardio, designações que constam em relatórios do OP de Niterói entre 1997 e 2005⁶⁶, fez com que o GT do OP, composto por cinco pessoas ligados ao PT (ligados ao grupo/corrente “Articulação”) encarregados de coordenar o desenvolvimento do projeto, fosse formado somente em agosto de 1997, período em que a proposta de orçamento municipal para o ano seguinte já havia sido formulada pela Secretaria de Planejamento e pronta para ser enviada para a apreciação na Câmara Legislativa. O Relatório Parcial do Orçamento participativo de agosto de 1997 a maio de 1998 registra as dificuldades na implementação do OP nos dois primeiros anos:

“[...] a proposta de Orçamento municipal para 1998 já estava em vias de ser enviada à Câmara de Vereadores, tendo que ser encaminhada através de um governo que naquela altura já se encontrava estruturado e com uma dada dinâmica político-administrativa em andamento, e tendo-se à frente um horizonte temporal mais limitado do que aquelas administrações que desde seu início são globalmente organizadas tendo em vista este outro tipo de gestão democrático-participativa. Como tudo então configurava um contexto político inédito como ponto de partida para esta nova experiência de Orçamento participativo, viu-se que eram necessárias metodologias e encaminhamentos também inéditos e, em certa medida, diferenciados de ‘modelos’ vigentes em outros municípios.” (Relatório parcial do orçamento participativo agosto/97-maio/98, 1998, p.1)

Tendo em vista esse atraso temporal e a necessidade de uma estratégia “inédita” e considerando que a proposta orçamentária já havia sido elaborada pela Secretaria de Planejamento no município e enviada à Câmara Legislativa, a opção escolhida foi a de realizar uma “execução orçamentária” com a participação da sociedade civil, totalmente distinta de grande parte das experiências de OP no Brasil onde a sociedade civil em algum momento é chamada para definir as prioridades de investimentos da sua cidade. Essa questão implica diretamente na inversão de prioridade dos recursos de investimento que o OP visa proporcionar.

“(...) o OP, mesmo frente ao robustecimento dos problemas sociais (desemprego, eliminação de direitos trabalhistas, etc...) constitui-se como mecanismo de inversão de prioridades sociais. Ora, se o total de recursos públicos destinados aos investimentos na cidade são estabelecidos pelas coletividades, e se grande parte destas emergem dos setores despossuídos, então o OP reverte a lógica de hierarquização dos interesses sociais. O amplo investimento em obras de infraestrutura (saneamento e pavimentação) nas regiões mais pobres da cidade atesta esta inversão. (LUCHMANN, 2002, p.179)

⁶⁶ Ver: Relatório Parcial do Orçamento Participativo. Agosto/1997-Maio/1998; Grupo de Trabalho Orçamento Participativo. Janeiro/1998; Orçamento Participativo: Avanços, dificuldades e perspectivas. Fevereiro de 2005.

Segundo essa concepção, a introdução de mecanismos de participação popular na gestão pública através do OP é um elemento necessário para que os governos sejam capazes de realizar mudanças nas prioridades de investimentos em favor das classes tradicionalmente excluídas do processo decisório. Avritzer (2003) ressalta que uma das características principais do OP é a chamada inversão de prioridades de distribuição de recursos públicos em âmbito local através de uma fórmula técnica de determinação de prioridades orçamentárias, que varia de cidade para cidade e que privilegia as camadas mais carentes da população.

Nos primeiros anos do OP de Niterói (1997 a 2000), a população não participou da definição das prioridades dos recursos para os investimentos referentes ao próximo ciclo orçamentário. A população foi “convocada” a definir prioridades de acordo com uma parcela da verba de investimento destinada pelo orçamento municipal para o gabinete do prefeito e definida pelo prefeito. Não houve a compreensão política em aprofundar e divulgar mais amplamente a proposta de OP junto à população, em parte, consequência da disputa político-partidária entre PT e PDT, ainda que em 1997 os partidos tenham formado uma “aliança” para concorrer às eleições de 2000. Segundo relatório do OP de Niterói de junho de 2006, nos primeiros anos de existência o OP foi:

“Reduzido à perspectiva de prazo para sua viabilização e tendo-se claro que nos municípios onde o OP foi implementado, o politicamente, problemático e desgastante período de ‘ajustamento’ à nova dinâmica democrático-participativa ocorre em pelo menos 2 anos. Julgou-se mais adequada a implementação progressiva do processo participativo de definições orçamentárias, de modo que em Niterói, esta proposta pudesse dar frutos ainda no mandato [do Prefeito Jorge Roberto Silveira]” (Somando Para Dividir – Relatório do OP, 2006, p.4)

Um ponto que merece destaque referente às origens do OP em Niterói é a forma como o município foi dividido para a implementação do programa entre 1997 a 1999. Como “experiência-piloto”, optou-se por implantar o OP nas Zonas Norte e Sul, somente nos bairros contemplados pelas Secretarias Regionais⁶⁷ de São Francisco (Cachoeiras,

⁶⁷ O município de Niterói possui 20 Secretarias Regionais e 01 Secretaria Municipal Extraordinária. Essas unidades descentralizadas possuem a função de fazer o encaminhamento dos pedidos da população dos bairros às secretarias competentes. Tais pedidos geralmente referem-se aos seguintes serviços: capina em logradouro, fiscalização ambulante, fiscalização pela Companhia de Limpeza de Niterói (CLIN), fiscalização de meio ambiente, obras, posturas, lâmpada queimada, limpeza de jardins, poda de árvore, retirada de árvore, sinalização, tapa-buraco, autorização para eventos, esgoto entupido, vazamento de água, retirada de população de rua, encaminhamento de documento para processos que estão em outras secretarias, reparos em calçada comum ou de pedra portuguesa, recuperação de jardineira, encaminhamento de convites para eventos, promoção de eventos, pintura de postes, pintura de meio-fio, limpeza de bueiro, limpeza de boca de lobo, limpeza de galeria, laudo da defesa civil para área ou prédio em risco de acidente, convocação de

Charitas, Jurujuba, Preventório, São Francisco e Cavalão) e Barreto (Ilha da Conceição) que em 1998 compunham duas das doze áreas de abrangência das Secretarias Regionais de Niterói. A justificativa utilizada para adoção desta estratégia foi a “aliança tardia” e em função de “razões políticas”, além disso, a escolha das Secretarias Regionais de São Francisco e Barreto baseou-se em critérios formulados pelo GT do OP, como⁶⁸:

- 1) Promoção da experiência de OP tanto na Zona Norte quanto na Zona Sul da cidade;
- 2) Participação de comunidade sócio-culturalmente diferenciadas na experiência de OP.

Além dos critérios acima mencionados, consta nos relatórios do GT do OP⁶⁹ que as áreas foram selecionadas pelo prefeito Jorge Roberto Silveira:

“As áreas de abrangência das Secretarias Regionais de São Francisco e de Barreto foram selecionadas pelo Prefeito Jorge Roberto Silveira como áreas-piloto, considerando avaliação do GT do OP de que tais escolhas deveriam ser baseadas em alguns critérios sócio-políticos” (Relatório Parcial do Orçamento Participativo, Agosto/1997-Maio/1998, p.1).

Os documentos enumerarem critérios pouco específicos para a escolha das regiões que foram contempladas pelo OP, como por exemplo, não esclarecem porque os bairros de abrangência da Secretaria Regional de São Francisco foram escolhidos para representar a Zona Sul, nem porque o bairro Ilha da Conceição foi selecionado para representar a Zona Norte e primeiro nesse “projeto-piloto” dentro outros bairros da Secretaria Regional do Barreto. Mesmo a tentativa de enfatizar a constante realização de reuniões do GT do OP com lideranças comunitárias, fóruns de entidades e outros a fim de revestir um caráter democrático ao processo, a redação dos documentos aponta a primazia da escolha do prefeito e de um pequeno grupo na indicação das regiões muito mais em razão de decisões políticas do que de critérios sócio-econômicos. Neste sentido, destacam-se dois casos: o bairro Ilha da Conceição que no período de implantação do OP possuía forte “influência” de um vereador pedetista; e o Secretário Regional de São Francisco que havia sido vereador por dois mandatos pelo PDT e na época possuía o cargo de secretário regional desde o primeiro mandato do Prefeito Jorge Roberto Silveira (SILVA, 2001). A proposta

moradores para atividades nas áreas de saúde, trânsito e outras. (www.niteroi.rj.gov.br). Além disso, cada Secretaria Regional é administrada por um Secretário Regional indicado pelo prefeito.

⁶⁸ Relatório Parcial do Orçamento Participativo. Agosto/1997-Maio/1998.

⁶⁹ Relatório Parcial do Orçamento Participativo. Agosto/1997-Maio/1998; Grupo de Trabalho Orçamento Participativo. Janeiro/1998.

contemplava não a cidade inteira, mas apenas alguns bairros e de maneira progressiva, o programa seria ampliado para a cidade inteira. Assim,

“[...] conforme entendimento ocorrido entre o Prefeito Jorge Roberto Silveira e o GT do OP, ficara estabelecido que a proposta de Orçamento Participativo em Niterói seria implementada de maneira gradativa e parcial, através de experiência-piloto em determinadas áreas, em função de certas razões políticas” (Relatório parcial do orçamento participativo agosto/97-maio/98, 1998, p.1).

Como já mencionado, o período de elaboração orçamentária para o ano posterior já estava esgotado quando o GT do OP foi formado. A alternativa escolhida foi a utilização de uma parcela da verba específica para o gabinete do Prefeito, que fixou em R\$800.000,00⁷⁰ o montante de recursos municipais para os novos investimentos que seriam utilizados para a realização das demandas votadas pelo OP através da participação popular. As propostas vencedoras nos Congressos do OP de São Francisco e do Barreto somaram o total de R\$700.000,00 como mostra a Tabela 04.

Tabela 04 – Destinação orçamentária para as Secretarias Regionais de São Francisco e Barreto (1998)

Região	Destinação Orçamentária
Secretaria Regional de São Francisco	500.000,00
● Preventório e Charitas	208.000,00
● São Francisco, Cachoeiras e Cavalão	73.000,00
● Jurujuba	219.000,00
Secretaria regional do Barreto	200.000,00
● Ilha da Conceição	200.000,00
Total	700.000,00

Fonte: Elaborado pela autora através do “Relatório Parcial do Orçamento Participativo – Grupo de Trabalho do OP”, Agosto/1997-Maio/1998.

Tratou-se, em um primeiro momento, de uma experimentação, pois além de não tocar na questão da elaboração orçamentária pela população, ainda agrupou uma extensão muito pequena do município. De acordo com Lüchmann (2002), o componente novo introduzido pelo OP é justamente a incorporação gradativa de um amplo contingente da população até então excluída da dinâmica de definição orçamentária através da criação de mecanismos de participação, contrapondo-se a prerrogativa que o executivo possui, em

⁷⁰ *Idem.*

âmbito municipal estabelecida pela Lei Orgânica Municipal (LOM), em elaborar o projeto de lei orçamentária.

Além do “entendimento” entre o PDT e o PT, a parceria com as Secretarias Regionais, a participação de lideranças comunitárias, fóruns de entidades e agentes do programa médico de família foram fundamentais para criar os primeiros alicerces do OP em 1997, já que o PT era um partido com pouca tradição no município, principalmente frente ao PDT, que possui fortes bases tanto na indicação dos secretários regionais quanto na relação com lideranças comunitárias e associações de moradores. Ao PT, era necessário arregimentar essas lideranças comunitárias para que o OP pudesse se constituir como uma força sólida e dessa forma, o partido pudesse ganhar espaço político no município. Assim, a história dos primeiros anos de implantação do OP em Niterói, ou mesmo antes, na tentativa de uma coligação entre os dois partidos é também a tentativa da construção de hegemonia do PT no município, local em que o partido possui pouca tradição associativa.

Paralelo ao processo de construção de “alianças” e “entendimentos” entre o PT e o PDT em Niterói, outra proposta de implementação do OP estava sendo discutida, mas dessa vez pelo legislativo. Antes mesmo da implantação do GT do OP, já havia um movimento de vereadores petistas na Câmara Municipal para aprovação de um projeto de OP para o município. O projeto que propunha a criação do OP em Niterói havia sido apresentado em março de 1995 por dois vereadores do PT e rejeitado em votação em junho de 1997 pelas bancadas do Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido da Frente Liberal (PFL), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da Social Democracia (PSD), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Liberal (PL). Segundo um dos vereadores que apresentaram a proposta, João Batista Petersen (falecido em 1998),

“O projeto é a ponta de lança do PT em todas as suas Prefeituras, e tem sido um mecanismo seguro de participação popular na elaboração e controle dos orçamentos municipais, evitando, principalmente o superfaturamento de serviços, obras e compras. Onde está implantado, nas prefeituras do PT, tem sido muito elogiado pela população porque dá transparência às administrações. **Em Niterói, o PT luta há muitos anos para implantar o sistema, mas esbarra na maioria que sustenta o governo na câmara, evidentemente sob liderança do PDT (...).** O argumento para negar a aprovação foi que os Secretários Regionais, de acordo com a reforma administrativa, têm poderes para fazer discussão com as comunidades sobre aplicação das disponibilidades financeiras, o que evidentemente é uma brincadeira comparar medida populista com o orçamento participativo” (grifos do autor) (www.nit.com.br/ajbpm/petersen/oppt.htm).

Durante os primeiros anos de implantação do programa, a relação entre os vereadores e o OP foi sendo “silenciada”, ou seja, a realização de um pacto entre o executivo e o legislativo garantiu que OP pudesse ser implementado sem muitos conflitos, visto que com a introdução de elementos de participação popular e transparência na alocação de recursos, haveria certa resistência, principalmente de políticos que vêem o OP como uma ameaça ao seu poder de influência junto ao Executivo e principalmente junto à população. Esse “silenciamento” foi garantido com a implantação tardia do OP quando o orçamento municipal relativo a 1998 já estava, por imperativo legal, em vias de ser enviado à Câmara de Vereadores, além disso, foram realizadas reuniões entre prefeito, secretários regionais, secretários municipais e vereadores garantindo seu “apoio” à implementação do OP. Segundo liderança comunitária que participou do processo de implantação do OP, o GT do OP encontrou resistência dos Secretários Regionais e dos vereadores, mas esse impedimento logo foi “superado”.

"Eu lembro que nessa época tinha muita resistência dos vereadores e principalmente dos secretários [regionais]. Eles não queriam muito o OP aqui. Mas aí o prefeito, a coordenação do OP, eles realizaram muitas reuniões com vereadores, com os secretários [regionais], mas que eu não pude participar.(...) As reuniões eram para que eles entendessem que não iam perder nada com o OP, não iam perder na região deles. Por que se não o OP não ia pra frente se não tivesse o apoio de alguns vereadores, dos secretários, até mesmo de algumas associações. Mas mesmo assim, eu lembro que alguns foram contra, mas no final foi garantido que o OP não ia mexer no que fosse deles, no que fosse de responsabilidade de outro, sabe... e foi assim" (Entrevista com Liderança Comunitária).

Na literatura sobre OP (AVRITZER, 2000, 2002, 2003, 2009; BAIERLE, 1997; DAGNINO, 2002a, 2002b; KUNRATH SILVA, 2002; LUCHMANN, 2002, 2006; NEVES, 2008), freqüentemente, encontramos como um dos principais entraves ao funcionamento do OP como espaços de democratização do poder, a reprodução de práticas conservadoras na política local, pois alguns vereadores colocam-se contra experiências que relativizam seu papel de mediadores entre os interesses da população e o Poder Executivo. Dias (2002) demonstra muito bem essa questão em sua análise sobre a relação entre o OP de Porto Alegre e a Câmara Municipal. A autora destaca que em Porto Alegre o OP causou três principais efeitos políticos sobre a Câmara de Vereadores: 1) o constrangimento frente à participação popular; situação que levou os vereadores, principalmente os de oposição, a uma percepção falha da redução da capacidade decisória, já que a criação do OP não anula nenhuma atribuição da vereança; 2) a renúncia a parcela do seu poder decisório,

empreendida a partir da recusa crescente dos vereadores em emendar a distribuição de investimentos feita pelo executivo através da consulta popular; e 3) a reação contra o Executivo municipal através da diminuição da capacidade de negociação e articulação entre o Legislativo e o Executivo, resultando em um enrijecimento das relações entre os dois poderes. Segundo Neves (2008),

“O que de fato acontece na dinâmica da política é que ninguém quer perder o poder de interferir no orçamento, nas decisões da cidade e, principalmente, perder forças nas bases eleitorais, as quais reconhecem influência dos parlamentares em qualquer município” (NEVES, 2008, p. 133).

Dessa forma, alguns membros das Câmaras Municipais acabam descaracterizando as iniciativas do OP que foram encaminhadas por prefeitos. De acordo com Bezerra (2004), no caso de Niterói,

“Tendo à frente o coordenador da equipe do OP, foi realizado um amplo trabalho de convencimento (‘batalha silenciosa’) junto aos secretários – ciosos com a perda de poder de suas pastas - e à Câmara. Um foco importante de oposição ao projeto localiza-se na ‘base governista’ na Câmara. Uma reunião ocorrida entre o prefeito e os vereadores desta ‘base’, cujo conteúdo não disponho de informações, é tida como um marco na mudança da postura destes vereadores em relação ao orçamento participativo” (BEZERRA, 2004, p. 7).

Nesse caso, a resistência se deu não apenas através dos vereadores, mais também dos Secretários Regionais. Importante destacar que em Niterói, os Secretários Regionais são os próprios vereadores ou pessoas indicadas por eles que possuem suas bases políticas na área abrangida pela secretaria e apóiam o governo (BEZERRA, 2004). Neste sentido, as Secretarias Regionais funcionam como locais de promoção para um possível cargo de vereador, ou mesmo, quando já são vereadores para manter seu status de intermediários da população ali residente ao acesso de recursos públicos.

No mesmo ano em que a Câmara Municipal rejeitou a proposta, o GT do OP foi criado, dando início à implantação “gradativa e parcial” do OP “cujo desafio era estabelecer uma relação democrática e participativa entre o governo municipal e os cidadãos e cidadãs de Niterói, com base na discussão e definição de prioridades de novos investimentos para a cidade.” (Relatório de Avaliação Administrativa do OP, 2000, p.2).

A “aliança” entre PT e PDT foi finalmente concretizada com o anúncio da coligação entre os dois partidos para concorrer às eleições de 2000 com Jorge Roberto Silveira como candidato a prefeito e Godofredo Pinto como vice-prefeito. A coligação

PDT – PT – PSB – PT do B – PC do B – PV alcançou 57,695%⁷¹ votos no segundo turno das eleições e saiu-se vitoriosa⁷². Com isso, o coordenador do OP, Godofredo Pinto desligou-se do programa para assumir a vice-prefeitura e o OP foi paralisado. Segundo relatório realizado pela Secretaria Municipal de Orçamento Participativo (SMOP) em 2003, “devido ao processo eleitoral, o OP ficou paralisado, proporcionando sérios problemas em algumas comunidades, além do descrédito do programa.” (Avaliação Político-Administrativa da SMOP, 2003, p.1). Para além desta proposta, percebe-se que o compromisso político-governamental, enquanto comprometimento do governo local em implantar, ampliar e consolidar uma proposta de “partilha” do processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas com setores da sociedade (SANTOS, 2009), foi descontínuo e parcial. De acordo com Kunrath Silva (2001), além do compromisso político-governamental, os processos relacionados ao OP dependem da competência governamental na criação das condições que viabilizem os processos de gestão participativa (a questão do compromisso político governamental será analisada no capítulo quatro desta dissertação).

Com as eleições estaduais a caminho, o Prefeito Jorge Roberto Silveira deixou o cargo e o vice-prefeito Godofredo Pinto assumiu a prefeitura; com isso o OP passou novamente a ter destaque, ganhando a Secretaria Municipal de Orçamento Participativo (SMOP), em novos moldes. A criação de uma secretaria específica para o OP levantou intenso debate em alguns setores da administração municipal, que segundo relatório⁷³ da Prefeitura de Niterói, afirmavam que pelo fato do OP ser um programa, ele deveria estar ligado à Secretaria de Planejamento, assim como outras experiências de OP. Esse segundo ciclo do OP foi marcado pelo resgate das demandas que não haviam sido realizadas, pela tentativa de dar um novo aspecto ao programa, que recebeu o *slogan* “Orçamento Participativo: Chegou a sua vez” em uma menção de que agora seria a vez da população decidir sobre as políticas do município e pela entrada de um novo grupo/corrente do PT na coordenação do OP, a “Democracia Popular”. Segundo relatório acima citado, a SMOP foi criada com o objetivo de planejar e coordenar as ações de aplicação do orçamento municipal junto às comunidades em coordenação com os demais órgãos da administração pública municipal. O ano de 2001 para a SMOP foi tomado por uma série de plenárias e audiências de prestação de contas das demandas realizadas ou previstas com os delegados

⁷¹ Dado do TSE. Consulta de Resultados Eleitorais. Eleições de 2000.

⁷² A coligação concorrente era formada pelos seguintes partidos: PMBD-PFL-PSD-PSDC-PPS-PSC.

⁷³ “Orçamento Participativo de Niterói – Avanços, dificuldades e perspectivas” de 2005.

do ciclo anterior e ainda, segundo Relatório de avaliação político-administrativa da SMOP (2002) foi realizado um “trabalho de estruturação interna e reorganização do OP”⁷⁴ com o levantamento junto aos últimos delegados e às Secretarias Regionais sobre as demandas realizadas, as demandas em execução, as paralisadas e as não iniciadas.

Apenas em 2002 o município de Niterói em sua totalidade foi contemplado com o OP, tomando como base territorial a divisão das Secretarias Regionais já existentes desde 1992 e como forma de incluir os Secretários Regionais no programa do OP. Neste ano, a SMOP, além de criar o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização (CMOPCF) também formulou as diretrizes para a realização do OP Temático de Juventude e adotou a metodologia de ciclos com um ano de duração cada; portanto foi um ano chave para o programa, um ano em que havia de fato uma metodologia concreta. Em 2004, com a baixa assiduidade dos conselheiros às reuniões e baixa realização das demandas eleitas, além de um acúmulo expressivo de obras e serviços não realizados, o OP passa por uma reformulação com base em uma série propostas e diretrizes com o objetivo de incluí-las no programa de governo do recém-eleito Prefeito Godofredo Pinto do PT. Entre as propostas estão: Articular o processo do OP com outros conselhos; Garantir na estrutura das Secretarias Regionais um coordenador do OP; Incluir metas e prioridades debatidas durante o processo do OP na LDO e LOA; Unificar e integrar as políticas públicas combinando-as com o OP, transformando este no grande ponto de confluência das ações das Secretarias. Das propostas mencionadas acima, apenas a articulação com outros Conselhos Municipais foi concretizada.

Nesse mesmo ano, 2004, a Secretária municipal da SMOP deixa seu cargo para concorrer às eleições para o legislativo e um novo grupo/corrente do PT assume a secretaria (“Campo Democrático”). Em 2005 a SMOP foi transformada em uma subsecretaria e vinculada a Secretaria Municipal de Defesa Civil e Integração Comunitária (SDCIC)⁷⁵, com o objetivo de tentar promover o fortalecimento da administração municipal com as associações de moradores e com as Secretarias Regionais, além de ser uma diretriz do mandato do então Prefeito Godofredo Pinto (que havia conseguido ser eleito no segundo turno das eleições de 2004 em disputa com o candidato pedetista João

⁷⁴ Ver “Orçamento Participativo de Niterói: Avanços, dificuldades e perspectivas”. Fevereiro de 2005.

⁷⁵ Segundo objetivos especificados no Manual de Objetivos e Atribuições da Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária (Prefeitura de Niterói, 2005), a “Equipe de Integração Comunitária” tem o objetivo de promover a integração entre o movimento comunitário e os demais agentes públicos e municipais, sistematizando suas demandas e articulando ações a serem implementadas no âmbito das secretarias Regionais.

Sampaio ex-prefeito de Niterói), na tentativa de (re) aproximação do PT com as bases comunitárias.

Cabe destacar que a nova Subsecretaria do Orçamento Participativo (SOP) estava estreitamente vinculada a equipe de integração comunitária da SDCIC⁷⁶. Além disso, a metodologia do OP foi radicalmente reformulada em uma clara tentativa de estimular o programa e a população a participar. Com isso, o levantamento de prioridades foi suspenso devido ao acúmulo de demandas dos anos anteriores⁷⁷ junto a prática de confecção de placas com a frase “*Obra definida pela comunidade através do Orçamento Participativo*” para as obras realizadas através do programa, o que segundo alguns conselheiros representa perda do poder de decisão do programa e dos próprios conselheiros além da falta de compromisso governamental com a participação da sociedade civil na definição do orçamento.

“Eu achava bom as placas, sabe, porque tinha o nome do OP lá, Orçamento Participativo, mas aí depois que a secretaria mudou, eles nunca mais fizeram, nenhuma placa, não na minha comunidade. É uma falta de respeito, porque a gente vai lá, luta pela obra e depois ninguém sabe que a gente participou dessa luta. Aí fica uma briga pra saber quem fez a obra.” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

Com a suspensão do levantamento de demandas/prioridades o OP e seu respectivo conselho passaram a restringir suas atividades a fiscalização das obras já realizadas e tentativa de realização das demandas pendentes com a inclusão das “Obras de Parceria”, uma política de realização de pequenas obras utilizada pelas Secretarias Regionais e pela Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária em que Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento (EMUSA) disponibiliza o material para a execução da obra e um engenheiro para a vistoria, projeto e acompanhamento, e a população local fornece a mão-de-obra, ou seja, um subterfúgio para que “pequenas obras” não tenham que passar pela aprovação do legislativo ou tocar diretamente na questão orçamentária, além de poupar o dinheiro de mão-de-obra (as questões que envolvem as “obras de parceria” serão

⁷⁶ Essa questão não foi abordada de forma explicativa em nenhum dos relatórios ou entrevistas a que tive acesso. Somente em entrevista com ex-funcionário da SOP foi possível ter um idéia razoável do ocorrido. Segundo o entrevistado essa modificação se deu por questões políticas e possibilidades da SDCIC viabilizar o contato do OP com as lideranças comunitárias do município, já que a SDCIC possui uma Equipe de Integração Comunitária responsável pelo diálogo entre governo e sociedade civil.

⁷⁷ Constata-se que o percentual de demandas não realizadas pelo OP em 2006 é de 72%. Este percentual é fruto de uma pesquisa de “Demandas levantadas e Demandas concluídas (1999 e 2006)” apresentada pela Secretaria Municipal de Defesa Civil e Integração Comunitária durante a realização das plenárias populares do OP em março de 2007.

analisadas no capítulo quatro). Ainda em 2005, o OP iniciou novamente por um novo ciclo com término em 2007. Neste período parte da equipe técnica da SOP que integrava o grupo/corrente do PT, “Campo Democrático” é exonerada por divergências políticas com o grupo/corrente do PT que estava a frente da administração municipal, “Articulação” (atualmente “Construindo um Novo Brasil” – CNB), conforme podemos citar a entrevista abaixo que corrobora essa questão.

"O grupo do Prefeito queria que nós fizéssemos a campanha política para um vereador que ele estava apoiando, mas por questões éticas, o grupo que estava a frente da secretaria não aceitou e resistiu à ordem do Prefeito. Então houve a ameaça de retirar o OP do nosso grupo e assim aconteceu. Mais da metade dos funcionários do OP foram exonerados por discordâncias partidárias, uma discordância sem fundamentos. O OP perdeu muito com isso" (Entrevista com Ex-Representante Governamental).

Em 2007, o OP inicia seu o último ciclo com término em março de 2009 com uma nova coordenação ligada a um grupo do PT denominado por seus integrantes como “Grupo do Pipico”. O ciclo 2007-2009 apenas confirmou a precariedade do programa no município, além de refletir a baixa popularidade do PT na gestão municipal, demonstrada nas eleições de 2008. Neste ciclo, o OP passou a tentar estreitar/retomar as relações com as Secretarias Regionais através de reuniões periódicas com os Secretários Regionais, conselheiros do OP, lideranças comunitárias e a Subsecretaria do OP. Nessas reuniões os conselheiros eram incentivados a levar a sugestão de realização de obras eleitas no OP tidas como de “pequeno porte” através das “Obras de Parceria” à sua região. Consta nos relatórios realizados pela equipe do OP em acompanhamento a essas reuniões uma passagem que ilustra muito bem esses incentivos e sugestões: “Foi sugerido aos conselheiros pela subsecretária as obras de parceria e que fizessem uma festa, uma feijoada, um bingo para a arrecadação de dinheiro e assim poderiam remunerar os trabalhadores” (SOP - Relatório Regional do Ingá, 2007, p. 2).

Em observação em uma reunião com a equipe de coordenação do OP no segundo semestre de 2007, a subsecretária expôs a necessidade de se realizarem essas reuniões, principalmente nas Secretarias Regionais onde o secretário era parte da base eleitoral do PT junto com lideranças comunitárias e os conselheiros do OP eleitos naquelas regiões.

No início de 2009, o novo Prefeito Jorge Roberto Silveira, do PDT, eleito pela quarta vez, cancelou o mandato do CMOPCF sob argumentação de que seu tempo já havia expirado (baseado no artigo 7º do Regimento Interno do CMOPCF/2007 “O mandato terá

duração de dois anos, podendo ser modificado, caso haja excepcionalidade.”). A SOP passou a subordinar-se a Secretaria Executiva do Prefeito⁷⁸ (antiga Secretaria Executiva e de Planejamento⁷⁹), ainda sob direção do PT. Um novo subsecretário foi empossado, no entanto, as atividades do OP foram suspensas. Segundo o Secretário da SOP, as eleições deveriam ocorrer em novembro de 2009, no entanto tal fato não ocorreu, pois era necessário outro levantamento das demandas que não foram atendidas pelo OP nesses últimos anos⁸⁰.

3.2. Apresentação geral do modelo de OP em Niterói

Para implementar o OP em Niterói, a coordenação do programa tomou como base a divisão territorial do município em Secretarias Regionais que entre 2002⁸¹ a 2007 somavam 17 Secretarias Regionais como mostra a figura 01. As Secretarias Regionais atuavam como elo entre a coordenação geral do OP e as comunidades locais, além de articular a participação e divulgação o processo do OP. Elas foram as primeiras instancias da administração municipal a serem incluídas no processo do OP, desde 1997. Com o tempo outras instâncias também foram agregadas ao processo a medida que a metodologia amadurecia e se concretizava. Se entre 1997 a 2001, o OP caracteriza-se como uma experiência, a partir de 2002 ele ganha um novo corpo e o status de programa com uma metodologia definida, instâncias e unidades da administração municipal e de participação e representação da sociedade civil. Este processo de “amadurecimento” do OP foi possível devido ao “acordo” feito entre o PT e o PDT, pois saindo vitoriosa a chapa dos partidos, já estava programada a saída do então Prefeito Jorge Roberto Silveira em 2002 (para concorrer às eleições ao governo do estado do Rio de Janeiro) dando espaço para que o PT pudesse chegar ao cargo máximo da Prefeitura e estabelecer o OP como programa do governo, marca característica de grande parte das experiências de OP no Brasil.

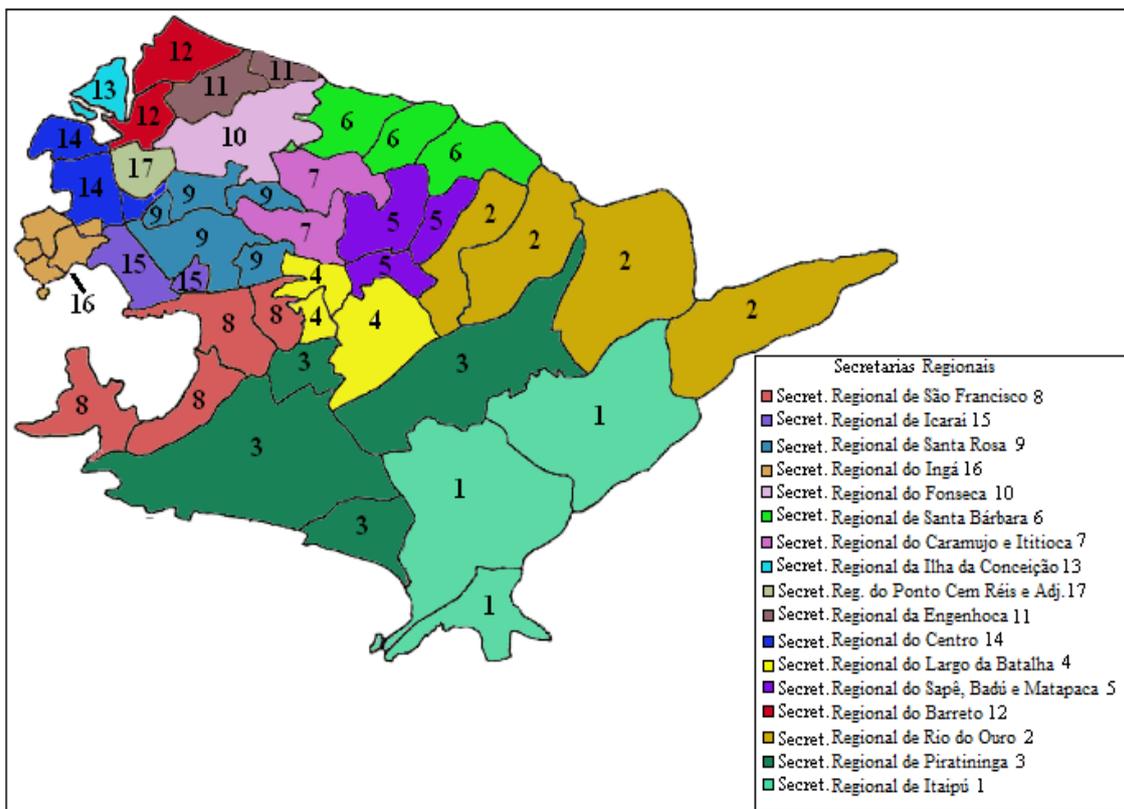
⁷⁸ De acordo com a Lei Municipal nº2640, de 30 de abril de 2009.

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ “Orçamento Participativo sem Discussão”. Caderno Niterói, p.4. Jornal o Globo. 04 de outubro de 2009.

⁸¹ Em 1997, ano de implantação da experiência, Niterói possuía 12 Secretarias Regionais. Em 2002 esse número aumentou para 17. Como 2002 foi o ano em que o OP se estabeleceu na estrutura organizativa da administração municipal como um programa do governo, optamos por apresentar a divisão territorial que prevaleceu entre 2002 a 2008.

Figura 01 – Divisão Administrativa do Município de Niterói (2002-2008)



Fonte: Prefeitura Municipal de Niterói, 2007.

Com relação à sua estrutura o OP de Niterói possui a participação de dois tipos de instâncias: 1) o executivo municipal, ou instancias da administração municipal cujas unidades administrativas e órgãos internos são responsáveis pelo gerenciamento e processamento técnico-político da discussão com a população (Quadro 01), 2) e as instâncias institucionais de participação comunitária com as funções de eleger representantes, definir prioridades e gerir os recursos relativos ao OP (Quadro 02).

Quadro 01 – Unidades e Instâncias da Administração Municipal Responsáveis pelo Orçamento Participativo em Niterói/RJ (1997-2009)

	GT do OP	Secretaria do OP	Subsecretaria do OP	Secretaria de Fazenda
Participantes	Coordenação do OP e seus assessores.	Secretário e funcionários.	Subsecretário e funcionários.	Secretário de Fazenda e funcionários.
Atribuições	Coordenação do OP; Negociação de liberação das verbas destinadas ao OP; Discussão da metodologia do OP; Articulação com as demais instancias envolvidas no OP.	Coordenação do OP; Negociação de liberação das verbas destinadas ao OP; Discussão da metodologia do OP; Articulação com as demais instancias envolvidas no OP; Coordenação de cursos para os conselheiros e delegados	Coordenação do OP; Negociação de liberação das verbas destinadas ao OP; Discussão da metodologia do OP; Articulação com as demais instancias envolvidas no OP; Coordenação de cursos para os conselheiros e delegados.	Controle dos recursos que são destinados à Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento (EMUSA)
Período	1997-1999	2001-2005	2005-2009	1998-2009

(Continuação Quadro 01)

	EMUSA	SDCIC	Secretarias Municipais	Secretarias Regionais
Participantes	Funcionários.	Funcionários	Secretários municipais e funcionários.	Secretários regionais.
Atribuições	Responsável pela execução de obras do OP e realiza o processo de licitação de empreiteiras.	Assessoria da Integração comunitária; acompanhamento da execução de obras.	Assessoram o Conselho do OP; Negociação das demandas.	Auxiliam nas negociações de liberação de verba junto às Secretarias Municipais e acompanham a execução das obras.
Período	1998-2009	2005-2009	1998-2009	1998-2009.

Fonte: Elaborado pela autora através de documentos da Prefeitura Municipal de Niterói.

Como apresentado anteriormente, o GT do OP foi a primeira instância de organização do OP no município e era responsável pela implantação da experiência. Em 1997, as ações do GT do OP podem ser divididas em quatro momentos:

- 1) Caracterizado pela preparação do GT do OP através de participação em seminários, eventos da área, como destaque para a organização de um debate com Raul Pont (na época Prefeito de Porto Alegre) que ocorreu em agosto de 1997;
- 2) O segundo momento foi caracterizado pela divulgação e articulação da proposta de OP junto aos Secretários Regionais, lideranças comunitárias e Secretários Municipais afim de divulgar o projeto, debater sugestões e formular uma proposta de anteprojeto de metodologia de implantação do OP que seria aplicada nas áreas de abrangência das Secretarias Regionais de São Francisco e Barreto;
- 3) O terceiro momento foi marcado pela elaboração do material de mobilização/divulgação do projeto do OP para a população em geral, como textos, cartilhas explicativas, cartazes, panfletos, faixas, cartas, entre outros. Importante ressaltar que o momento de divulgação do OP nos municípios é um aspecto chave para envolver o maior número de pessoas;
- 4) E o quarto momento foi caracterizado pela efetivação das ações propostas entre agosto de 1997 e maio de 1998. Neste período, o GT do OP formulou e organizou uma agenda de ações e a pôs em prática de forma “gradativa” e “gradual” o chamado processo do OP que incluiu: as plenárias populares, os fórum de delegados e o congresso de delegados. Essas etapas foram realizadas entre 31 de janeiro de 1998 a 30 de maio de 1998. Em 1999 as ações do OP se restringiram a tentativa de realizar as demandas eleitas nas plenárias. Destaca-se que 1999 foi um ano eleitoral, portanto as ações do GT do OP enfraqueceram diante dos objetivos e metas estabelecidos na proposta inicial.

“Muita coisa foi feita com o objetivo de eleger o Jorge [Roberto Silveira] e o Godofredo [Pinto]. Eu não tenho dúvidas de que muitas obras, principalmente lá no Preventório e em Charitas foram prometidas com esse objetivo e muita gente votou achando que isso ia continuar, que ia ser um mar de rosas. Mas hoje você vê, aquele grupo queria eleger o Jorge porque o Godofredo estava com ele e eles prometeram que o OP seria feito aqui em Niterói e que as obras seriam feitas” (Entrevista com Liderança Comunitária).

Outras instâncias envolvidas no processo do OP a partir de 1998 foram: a Secretaria de Fazenda, responsável por controlar os recursos que são destinados à Secretaria de Obras, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde e Secretaria de Assistência Social; a Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento (EMUSA), responsável pela execução de cerca de 90% das demandas do OP, além disso, ela é responsável pelos processos de licitação das empreiteiras para obras de infra-estrutura e saneamento no município; as Secretarias Municipais envolvidas principalmente na negociação para realização de demandas e assessoramento aos delegados e conselheiros; e as Secretarias Regionais, responsáveis por assessorar os delegados e conselheiros na realização das demandas.

Em 2001, houve a criação da Secretaria Municipal de Orçamento Participativo (SMOP), como substituição ao GT do OP. A SMOP possuía as mesmas funções que o grupo de trabalho, mas agora, promovida a uma Secretaria Municipal com o intento de estabelecer o OP. Em 2005 a SMOP foi transformada em uma subsecretaria ligada da Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária (SDCIC) devido ao entendimento de que as ações do OP deveriam contribuir para fortalecer o associativismo local e ao mesmo tempo fortalecer o PT junto às “bases” comunitárias. A SDCIC passa a intervir no OP como órgão de assessoria (por parte da Equipe de Integração Comunitária) e acompanhamento das demandas, já que possuía não apenas contato direto com as lideranças comunitárias e associações de moradores do município, mas também recursos materiais e econômicos que a SMOP não possuía.

Segundo Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização, competia a Secretaria/Subsecretaria de Orçamento Participativo:

“(…) proporcionar a realização do processo do OP, assim como, a definição da metodologia a ser aplicada. Providenciar a infra-estrutura necessária ao funcionamento do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização, disponibilizando aos conselheiros e conselheiras, informações relativas ao Orçamento Participativo do Município de Niterói, bem como o andamento das demandas e serviços do Plano de Investimentos com a posição atualizada fazendo uso das Secretarias, Fundações ou empresas responsáveis, devendo para isso:

- a) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, de livre acesso aos conselheiros e conselheiras;
 - b) Fornecer apoio de material (fotocópias, correspondências, etc.);
 - c) Capacitar os membros do Conselho para exercer suas atribuições;
 - d) Coordenar as reuniões do Conselho do OP até a eleição de sua coordenação”
- (Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização, 2007-2009).

Quadro 02 – Instâncias Institucionais de Participação e Representação no Orçamento Participativo em Niterói/RJ

	Plenárias Populares das Regiões e Sub-Regiões	Fórum de Delegados	Congresso do OP	Conselho Municipal do OP, Controle e Fiscalização
Participantes	Moradores da região; Entidades comunitárias; Secretários Regionais; Coordenação e funcionários do OP.	Delegados eleitos nas plenárias; Coordenação e funcionários do OP.	Delegados eleitos nas plenárias; Coordenação e funcionários do OP.	Conselheiros; Delegados*; Coordenação do OP; Conselhos Municipais e Secretarias Municipais.
Atribuições	Apresentação do OP; Eleição de Demandas; Eleição de Delegados*, de Conselheiros **.	Organização das prioridades definidas pela população nas plenárias; Discussão dos critérios para a priorização das demandas.	Apresentação das propostas de priorização das demandas por parte dos delegados.	Discussão de agenda para realização das demandas; acompanhamento e fiscalização das demandas.
Período	1998-2007	1998-2004	2004-2005	2002-2009

*A última eleição/participação de delegados no OP foi no ciclo 2005-2006.

**A eleição de conselheiros só se deu a partir de 2002.

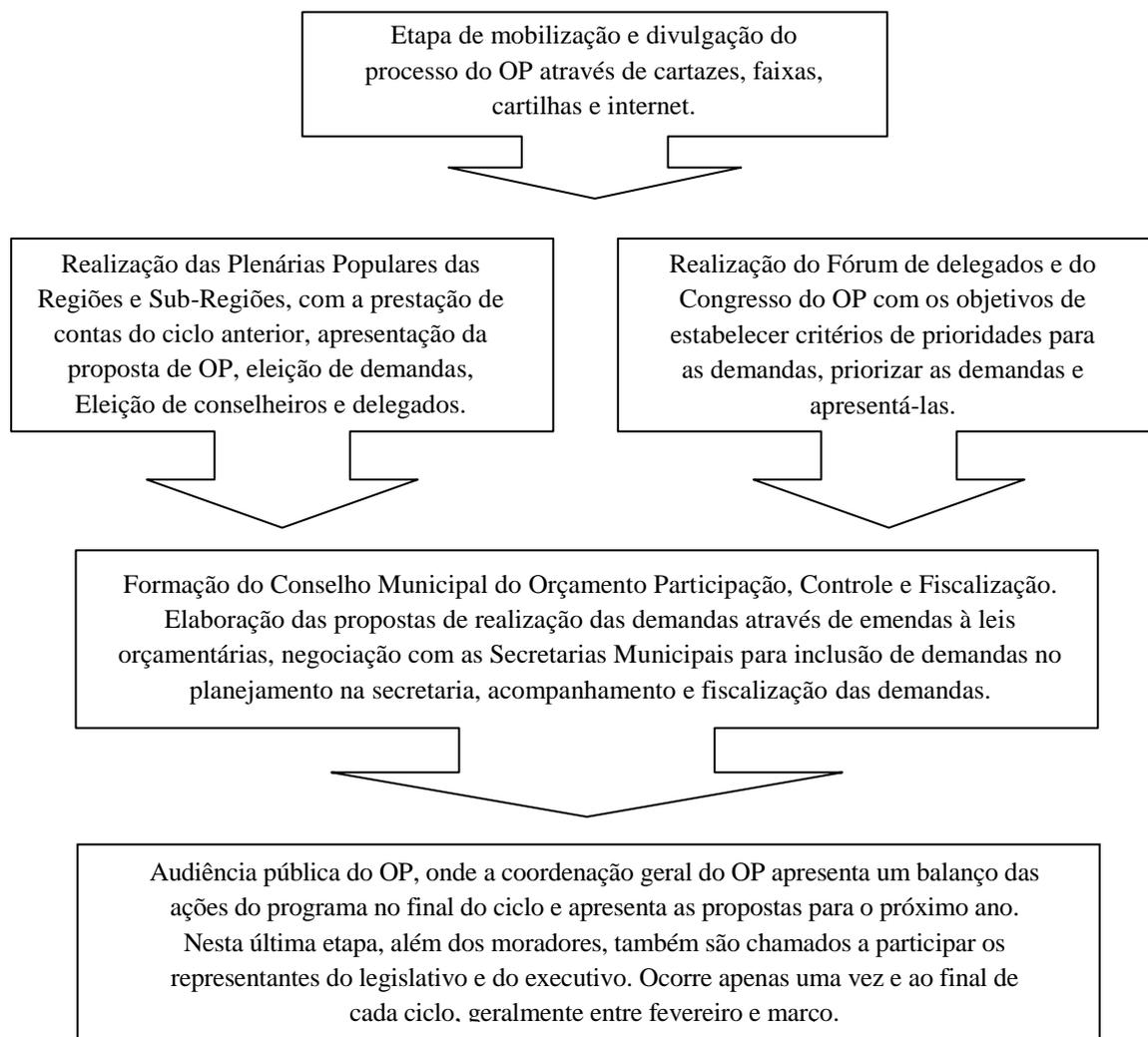
Fonte: Elaborado pela autora através de relatórios da Prefeitura Municipal de Niterói

As primeiras instâncias institucionais de participação e representação popular do OP foram as Plenárias Populares das Regiões e Sub-Regiões realizadas entre 1998 a 2007 (Quadro 02). Nessas Plenárias a coordenação do OP apresentava a proposta de OP e a metodologia para ciclo, eram eleitos delegados e conselheiros, e a população escolhia e vota as demandas para as regiões. Entre 1998 a 2004 também eram realizados os Fóruns de Delegados com o objetivo de estabelecer critérios de prioridades para realização de cada demandas. Entre 2004 e 2005 foi realizado o Congresso do OP com o objetivo de apresentar a proposta de repartição dos recursos para o OP e eleger uma comissão de acompanhamento de realização das demandas. Por fim, entre 2002 e 2009 foram estabelecidos um total de cinco Conselhos do OP com o objetivo discutir a agenda de realização de obras, acompanhar e fiscalizar a realização.

Metodologia do OP

A dinâmica do OP de Niterói pode ser dividida em quatro etapas conforme ilustra a Figura 02. Os ciclos começavam em maio com as etapas de Mobilização e Divulgação. Nessa etapa eram distribuídos materiais com as datas das Plenárias Populares das Regiões e Sub-Regiões. No entanto, parte da divulgação era atividade atribuída às Secretarias Regionais, assim cabia a elas definir os procedimentos de divulgação: quais lideranças locais iriam entrar em contato, se fariam uso dos cartazes, panfletos e cartilhas elaborados pela coordenação geral.

Figura 02 – Etapas do OP em Niterói



Fonte: Elaborado pela autora através de relatórios da Prefeitura Municipal de Niterói.

Em junho aconteciam as plenárias populares que eram abertas à participação de toda população: “Pode participar qualquer cidadão residente na região ao sub-região.”⁸² Nessas plenárias a coordenação do OP realiza a prestação de contas do ciclo anterior e apresentava a proposta metodológica para o ciclo; “proposta” que já havia sido formulada por um pequeno grupo político. Nessas plenárias também eram indicadas demandas para aquela região. Os moradores presentes nas plenárias recebiam uma ficha onde escreviam três demandas de obras ou serviços para o seu bairro e duas propostas de obras ou serviços para a cidade. Essas fichas eram depositadas em uma urna.

Nessas plenárias também eram eleitos os delegados do OP que seriam os representantes daquela comunidade. A regra de proporcionalidade era definida de acordo com o número de pessoas presentes na plenária: para cada 10 moradores presentes, um delegado era eleito. A regra para eleição de conselheiros obedecia aos critérios da eleição de delegados, com uma restrição: eram eleitos apenas dois conselheiros titulares e dois suplentes por cada região (além da eleição de duas instituições da sociedade civil), ou seja, mesmo que em uma plenária participassem 60 pessoas, só dois conselheiros titulares poderiam ser eleitos. Caso houvesse menos de 20 pessoas presentes, apenas um conselheiro titular poderia ser eleito. No Fórum de Delegados, os delegados eleitos nas plenárias verificavam as fichas com as indicações de demandas da comunidade e classificavam de acordo com o tema e incidência. Essas demandas eram levadas ao Congresso do OP para que a partir de critérios definidos no Fórum de Delegados fossem priorizadas. Na terceira etapa, começavam as atividades do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização em julho composto pelos conselheiros eleitos com objetivo de coordenação do OP; elaborar as propostas de realização das demandas através de emendas à leis orçamentárias, negociação com as Secretarias Municipais para inclusão de demandas no planejamento na secretaria; definição de Pauta de Obras e serviços eleitos nas plenárias; acompanhamento da execução orçamentária; e fiscalização do Plano de investimentos. Abaixo um quadro síntese das etapas metodológicas do OP entre 1997 a 2009. E por fim, ao final do ciclo, entre fevereiro e março ocorria a Audiência Pública do OP na Câmara de Vereadores com a participação da população, de representantes dos poderes legislativo e executivo onde a coordenação geral do OP apresentava um balanço do ciclo e propostas para o próximo ciclo. Abaixo um quadro da metodologia do OP de Niterói entre 1997 e 2009 (Quadro 03).

⁸² Relatório “Orçamento Participativo de Niterói: avanços, dificuldades e perspectivas”. Fevereiro de 2005.

Devemos chamar a atenção para um ponto fundamental, até o momento não foi mencionada, dentro da metodologia do OP, a realização de uma proposta do Plano de Investimentos por parte do Conselho, ponto que é destacado por Avritzer (2002) como de importância elevada ao reforçar o caráter deliberativo do OP. Em Niterói, além de não ser envolvida na realização do Plano de Investimentos, não há registros de que os Conselhos do OP formados entre 2003 a 2007 tenham realizado intervenção na Lei Orçamentária Anual (LOA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e no Plano Plurianual (PPA)⁸³ junto ao executivo⁸⁴. Perguntamo-nos então, como realizadas as prioridades eleitas pela população?

⁸³ No Brasil, a LOA é antecedida pela LDO e a cada três anos o Executivo deve submeter ao Legislativo o PPA. Os três documentos constituem o sistema de planejamento orçamentário, O Orçamento Participativo tem, na maioria dos casos, se relacionado à LOA através da realização de uma proposta de Plano de Investimentos.

⁸⁴ Com exceção de um caso na proposta orçamentária da Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária 2009, onde foi incluído, com articulação do Conselho do OP a verba de um milhão e trezentos e vinte mil reais para as demandas relacionadas a construção e ampliação de unidade escolares. As demandas específicas para as regiões do município que se relacionam com essa reivindicação constam no “Mapa Completo – OP (Mapa de Demandas – Obras e Serviços da Diretoria de 2003/2004/2005/2006/2007 e 2008)” dispersas entre os anos de 2003 a 2005.

Quadro 03 – Síntese da Metodologia do OP de Niterói 1997-2009

	Audiência Pública do OP	Mobilização/Divulgação	Plenária das Regiões e Sub-regiões	Fórum de Delegados das Regiões	Congresso da Cidade	Conselho Munic. do OP, Controle e Fiscalização
Ano de início	2001	1997	1998	1999	2002	2002
Ano de suspensão	2009	2009	2008	2004	2004	2004
Participantes	<ul style="list-style-type: none"> ● Moradores de Niterói; ● Secretária de OP/Subsecretaria do OP; ● Entidades Comunitárias; ● Legislativo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● SMOP/SOP; ● Secretarias Municipais; ● Administrações Regionais; ● Legislativo; ● Associações de moradores e lideranças comunitárias. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Moradores da sub-região; ● Secretária de OP/Subsecretaria do OP; ● Outras Secretarias. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Delegados eleitos nas plenárias das sub-regiões; ● Secretária de OP/Subsecretaria do OP; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Delegados eleitos nas plenárias das sub-regiões; ● Secretária de OP/Subsecretaria do OP; ● Outras Secretarias. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Conselheiros eleitos nos fóruns de delegados e no Congresso das Cidades; ● Secretária de OP/Subsecretaria do OP; ● Membros indicados de outros conselhos de Niterói; ● Secretarias Municipais.
Função	<ul style="list-style-type: none"> ● Prestação de contas do ano anterior pela Secretaria de OP/Subsecretaria de OP. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Divulgação do calendário do OP, através de variados meios de comunicação em toda a cidade; ● Divulgação das atividades do CMOPCF; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Eleição de demandas pelos moradores para a sub-região indicada; ● Eleição de delegados pelos moradores; ● Apresentação de panorama socioeconômico pela prefeitura. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Proposição dos critérios de priorização das demandas; ● Proposição de regimento interno para o conselho; ● Classificação das demandas por localidade e micro-região; ● Eleição de quatro conselheiros para o CMOPCF. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avaliação as propostas do regimento interno; ● Eleição de vinte conselheiros e seus suplentes para o CMOPCF; ● Apresentação do panorama financeiro da prefeitura; ● Posse do CMOPCF. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Coordenação do OP; ● Elaboração de emendas; ● Negociação juntos às Secretarias Municipais para realização das demandas; ● Definição de Pauta de Obras e serviços eleitos nas plenárias; ● Acompanhamento da execução orçamentária; ● Fiscalização do Plano de investimentos.
Periodicidade	Anual	Mensal	Bienal	Bienal	Bienal	Mensal

Fonte: Elaborado pela autora através de documento da Prefeitura Municipal de Niterói.

Neste caso, a inclusão das prioridades do OP no orçamento público dá-se através da negociação entre os secretários municipais e a expedição de ofícios solicitando a inclusão de determinadas demandas na programação da secretaria. Segue um trecho do ofício expedido pela Secretaria de OP para a Secretaria Municipal de Esportes: “(...) vimos por meio deste solicitar a Vossa Senhoria, que sejam incluídas no planejamento desta Secretaria as demandas priorizadas que seguem em anexo” (Secretaria de Orçamento Participativo, Ofício nº256/2004).

3.3. Formação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização era a instância máxima de negociação das propostas da população com o executivo e o legislativo, formado pelos conselheiros eleitos nas Plenárias Populares das diversas regiões do município de Niterói composta em sua grande maioria pela sociedade civil niteroiense.

A participação da população em Conselhos é vista como um mecanismo de controle social, político e, mais do que isso, como uma “possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação política” (TEIXEIRA, 2000, p.38), ação esta que influi diretamente em suas comunidades e em suas próprias vidas. Dessa forma, a participação da população nas Plenárias Populares do OP é de suma importância para o todo o processo, pois quanto maior o número de pessoas presentes e participantes deste processo, maiores as possibilidades da região de ter obras e serviços incluídos como prioridade do OP e a região estará mais bem representada Conselho.

Em Niterói, consideramos a evolução da participação a partir e 2002, quando o OP foi estendido para todas as regiões, conforme a Tabela 05.

Tabela 05 – Evolução da Participação Popular nas Plenárias das Regiões e Sub-Regiões

Ciclo	Número de Participantes nas Plenárias Populares	Crescimento Relativo ao Ciclo Anterior
2002	1064	□
2003	1255	+17,9%
2004	1007	-19,70%
2005	809	-19,6%
2007	732	-9,5%

Fonte: Elaborado pela autora através de documentos da Prefeitura Municipal de Niterói

É possível perceber, através da tabela 05 que o número de participantes nas Plenárias Populares a partir do ciclo iniciado em 2004, começa a diminuir, reflexo do precoce desgaste do OP devido principalmente a falta de realização das demandas eleitas anteriormente. Este também foi o último ciclo em que houve eleição de demandas.

Segundo Regimento Interno⁸⁵, o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização é uma instância de participação, planejamento, fiscalização e “deliberação” da sociedade civil e do Poder executivo. É interessante notar que entre 2002 a 2007 o verbo “deliberar” quando referido às ações do conselho foi cada vez menos utilizado em documentos, relatórios e material de formação para conselheiros, sendo gradativamente substituída por “apontar”, “priorizar” e “consultar”. Este último é o que parece caracterizar mais fielmente a natureza do conselho como consultivo.

Composição

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização é formado por representantes da sociedade civil, por representantes do Poder executivo e representantes dos Conselhos Municipais. A eleição de conselheiros da sociedade civil se dá em cada uma das Plenárias Populares das Regiões e Sub-Regiões obedecendo a um Regimento Eleitoral previamente formulado pela coordenação do OP. Neste regimento estão especificados todos os procedimentos e universo de eleitores que podem votar e ser votados. Para cada Plenária Popular são eleitos quatro representantes da sociedade civil, sendo os dois mais votados exercerão o mandato como titulares e os dois subsequentes serão suplentes. Também são eleitas duas instituições da sociedade civil que atuem na região (associações de moradores, movimento social, organizações não governamentais, etc.)⁸⁶.

Os candidatos para conselheiros da sociedade civil, após o credenciamento e com o início da plenária possuem 05 minutos para se apresentar e expor seus objetivos antes da eleição. A eleição das instituições da sociedade civil obedece aos mesmos critérios, tendo o representante da instituição 05 minutos para expor objetivos e outras informações que achar relevante. A diferença consiste em que uma vez eleita, a instituição deve indicar duas

⁸⁵ Prefeitura Municipal de Niterói – Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização (2002-2003; 2003-2004; 2004-2005; 2005-2007; 2007-2009)

⁸⁶ Os regimentos Eleitorais a que tive acesso (2005 e 2007) não especificam ou limitam o que querem dizer com “entidades”. Portanto tomamos estas como instituições da sociedade civil.

pessoas para representá-la no conselho (um titular e um suplente). Abaixo um quadro (Quadro 04) demonstrativo dos representantes eleitos na plenária realizada na região Barreto em 2007.

Quadro 04 - Representantes da Sociedade Civil da Região Barreto (2007-2009)

	Representação das Instituições da Sociedade Civil	Representação da Sociedade Civil (moradores)
Eleitos	<ul style="list-style-type: none"> ● Associação de Moradores e amigos Maruí Grande ● Grupo Diversidade Niterói 	<ul style="list-style-type: none"> ● Mario Gonçalves Nunes (1ª Titular) ● Heliete Abreu de Souza (2º Titular) ● Antonio Caetano de Sousa (1º Suplente) ● Luiz Castro Oliveira (2º Suplente)

Fonte: Prefeitura Municipal de Niterói – Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização – Plenárias 2007.

O Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização também possui representação governamental: um conselheiro titular e um suplente indicado pela Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento (EMUSA); um conselheiro titular e um suplente indicado por cada Secretaria Municipal: Saúde, Educação, Assistência Social, Desenvolvimento Ciência e Tecnologia, Cultura e Fazenda; um conselheiro titular e um suplente indicado pela Secretaria/Subsecretaria de Orçamento Participativo. Estes conselheiros não possuem voto dentro do conselho, apenas voz. Importante destacar que embora no Conselho do Orçamento Participativo houvesse assento, entre 2005 a 2009, nenhuma Secretaria Municipal indicou representantes.

Com relação a representação dos Conselhos Municipais no Conselho do Orçamento Participativo, esta é muito assídua. Os Conselhos Municipais com assento entre 2005 a 2007 são: o Conselho Municipal Anti-Drogas, o Conselho Municipal de Assistências Social, o Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia, o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa, o Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, o Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, o Conselho Municipal de Políticas Públicas e os Conselhos Tutelares. A indicação para participação no Conselho do Orçamento Participativo se dá da mesma forma que a representação governamental: um conselheiro titular e um suplente indicado por escrito pelo conselho que participa, com

direito a penas a voz. No entanto, ainda que os conselhos municipais tenham indicado seus representantes, a participação dos mesmos era rara.

Atribuições

A leitura dos Regimentos Internos do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização entre 2002 a 2007 não difere muito no que se refere às atribuições dos conselheiros. Destacam-se:

- a) Coordenar o processo do OP entre (entre 2002 a 2004);
- b) Elaborar o Plano Municipal de Investimentos e Serviços, respeitando as deliberações das instâncias do OP e das Conferências Municipais e do PPA;
- c) Requerer a presença e esclarecimento público de qualquer órgão do poder executivo municipal;
- d) Dar publicidade às suas ações;
- e) Eleger comissões que dinamizem o trabalho sempre que necessário;
- f) Propor novos mecanismos e instancias de democratização da gestão pública;
- g) Apreciar, emitir opinião e alterar a proposta de PPA do governo;
- h) Apreciar, emitir opinião e alterar a proposta de LDO do governo;
- i) Apreciar, emitir opinião e alterar a proposta de LOA do governo;
- j) Participar de seminários de formação visando sua qualificação no conhecimento da gestão pública e do orçamento participativo.

Ainda que o Regimento aponte uma série de atribuições, na prática o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização é um conselho consultivo, sem poder de decisão no que deveria ser seu objeto principal: o orçamento público. Com isso, destacamos que a população que participou do OP de Niterói não se envolveu no plano de governo e orçamento, como em outras experiências brasileiras, por exemplo: os casos de Porto Alegre e Belo Horizonte. Em Niterói, o OP se restringiu a elaboração de uma listagem de prioridades, onde uma pequena parcela da população participou da elaboração dessas prioridades e uma parcela menor ainda foi eleita representante do município dentro do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização. Isso muitas vezes resultou em prioridades que representavam os interesses de um número muito pequeno de pessoas, tendo em vista que a listagem era feita pelos moradores que participaram das

plenárias e considerando que o OP de Niterói não realizava reuniões preparatórias antecedentes às plenárias populares ou mesmo o que acontece na maioria dos casos de OP que são as Plenárias Temáticas, onde poderia ser “desconstruída” a idéia de a ação política restringir-se ao “fazer obras”, pois poderiam ser discutidos temas relacionados à saúde, assistência social, educação, cultura, etc. Veremos no próximo tópico que o OP de Niterói concentrou suas prioridades em demandas relacionadas à obras.

3.4. Definição de prioridades para o município através do OP

Uma análise das demandas do OP de Niterói demonstra que a grande maioria está relacionada à solicitação de obras de infraestrutura, o que reforça a questão da representação do “fazer política” vinculado a realização de obras, tanto na percepção dos políticos quando para a população. Verificam-se poucas questões que pudessem envolver a realização de serviços ou a constituição de uma política pública de acordo com o quadro 05.

Quadro 05 – Demandas eleitas nas Plenárias Populares entre 1999 a 2004 segundo tema

Tema/Ano	1999	2002	2003	2004	Total
Contenção de encostas	10	25	23	28	86
Saneamento básico	5	64	1	23	93
Pavimentação e drenagem	24	94	42	36	196
Educação	1	26	1	7	35
Saúde	0	18	0	4	22
Esporte	2	3	1	19	25
Segurança	0	5	0	9	14
Trabalho e renda	0	0	1	0	1
Cultura	0	2	0	0	2
Meio ambiente	0	5	1	0	6
Total	42	242	70	126	480

Fonte: Subsecretaria de Orçamento Participativo, 2007.

Na literatura sobre o OP (AVRITZER, 2000, 2002, 2003, 2009; BAIERLE, 1997; DAGNINO, 2002a, 2002b; KUNRATH SILVA, 2002; LUCHMANN, 2002, 2006; NEVES, 2008), percebemos que o fato de grande parte das prioridades se concentrarem em obras em um primeiro momento do processo não é estranho, pois os serviços referentes a

saneamento básico e pavimentação e drenagem de ruas são demandas sociais mais visíveis e urgentes no cotidiano de regiões carentes. A literatura também apresenta que com o tempo a população que participa do processo começa a perceber que para além de pequenas obras, há a necessidade de outros serviços como saúde, lazer, educação, assistência social e que elas podem interferir nessas áreas. Em Niterói, as prioridades relacionadas a saneamento básico e drenagem foram as mais votadas, destacando pavimentação e drenagem com 40,8% das reivindicações, quase metade do total de prioridades eleitas nas Plenárias Populares.

Outro “problema” relacionado ao OP é a demora na realização das demandas, o que gerou desconfiança com relação ao processo e frustração para a população, pois como observado anteriormente, o OP não possui uma parcela própria do orçamento para execução de suas demandas, ou seja, não há previsto na metodologia do OP de Niterói a realização de uma proposta de inclusão de suas prioridades nas peças orçamentárias do município, portanto o processo de inclusão e realização das prioridades no planejamento do município é dependente das várias articulações que a coordenação do OP realiza, e algumas delas nem sempre pela via formal. Tal constatação é vista pelos conselheiros com revolta,

“(…) a verba deveria existir a muito tempo, por que o OP tem uma verba, mas o seguinte, a verba tem que ser bem estudada, por que é aquele negócio, as vezes você tem uma verba e essa verba é utilizada por coisa que não tem necessidade, então é difícil. Se a subsecretaria tivesse uma verba própria, mesmo da prefeitura para fazer nossas demandas e que fosse realmente bem utilizada a gente não precisaria ficar na porta da secretaria ... fica ali mendigando para que alguém faça alguma coisa, é lógico que a gente ia precisar deles, mas uma verba que cobrisse as necessidades mesmo das comunidades, por que as pessoas não exigem muita coisa” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF).

A esse respeito, Denise Vitale afirma que a quantia limitada de recursos disponíveis para a realização das demandas eleitas pelo OP é um dos principais obstáculos para a afirmação da vontade popular no que se refere a realização do que foi proposto nas plenárias. Segundo ela:

“Como é sabido, dos três entes da federação brasileira, os municípios recebem a menor fatia da receita orçamentária. Além disso, a maior parte da receita já está alocada seja para a folha de pagamento da máquina pública, seja por exigência legal para setores específicos como educação e saúde. Portanto, a porcentagem do orçamento disponível para investimentos em outras áreas é ainda muito pequena, variando de 5% a 15% nos melhores casos” (VITALE, 2004a, p. 250).

Dessa forma, verifica-se, que as instâncias de coordenação do OP não obtiveram muito êxito no “diálogo” com outras Secretarias Municipais e Secretarias Regionais, pois uma pesquisa apresentada nas plenárias do ciclo referente a 2007-2009 demonstra um grande acúmulo de demandas não realizadas (71,6%) dos anos anteriores, segundo o quadro 06.

Quadro 06 – Demandas realizadas e Demandas não realizadas

Ano	Demandas Levantadas	Realizações	Demandas Pendentes
1999	42	0	0
2000	---	0	42
2001	---	0	42
2002	242	2	282
2003	70	37	315
2004	126	48	393
2005	---	16	377
2006	---	33	344
Total	480	136	344

Fonte: Subsecretaria de Orçamento Participativo, 2007.

Como já observado, as “Obras de Parceria” foram um mecanismo utilizado como subterfúgio à discussão e inclusão das prioridades no planejamento do município e pela morosidade com que as demandas eram realizadas. Além das dificuldades com relação à capacidade de realização de investimentos com base na inversão de prioridades que o município “delegou” ao OP, vários outros limites podem ser identificados. Esses obstáculos tiveram ação direta sobre o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização. Neste sentido o próximo capítulo desta dissertação dedica-se a análise da participação e representação do Conselho do OP a partir de cinco categorias: compromisso político-governamental, associativismo local/densidade associativa, desenho institucional, capacidade redistributiva, administrativa e financeira e influência político-partidária.

4 – POSSIBILIDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO OP DE NITERÓI: CRÍTICAS AO MODELO IMPLEMENTADO

As experiências de Orçamento Participativo, no Brasil e no mundo se apresentam de formas variadas em decorrência de vários elementos e contextos que contribuem para isso ocorra. No que se refere ao OP de Niterói não foi diferente; mesmo que houvesse um esforço em adotar metodologias semelhantes ao OP de Porto Alegre (o que não garante a “repetição” de resultados), vários fatores contribuíram para que a experiência de Niterói fosse totalmente diversa do ocorrido no município gaúcho. Segundo Avritzer (2003) a apropriação do nome OP ou a identificação heurística de qualquer forma de participação com o OP tornou-se comum. Neste sentido, a expansão e replicação de uma experiência bem sucedida como o OP de Porto Alegre não se apresenta como tarefa fácil de ser executada, envolvendo uma série de problemas que se tornaram tema de um profundo debate teórico e prático.

No caso do OP de Niterói, essa apropriação do nome é bastante complexa se o programa for considerado como uma política consultiva sobre o emprego de recursos orçamentários no município, como foi apresentado anteriormente. Além disso, é possível identificar outros elementos que contribuem para a análise do OP de Niterói e seu conselho.

Como instância máxima de discussão e “decisão” das propostas do OP no município, o Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização (CMOPCF), é um conselho consultivo, sem a qualidade da deliberação sobre obras e serviços. Para a compreensão da participação e representação através desta instância, foram empregadas cinco categorias de análise: compromisso político-governamental, associativismo civil, desenho institucional, capacidade de investimento e influência político-partidária. Com isso, busca-se desvelar quais elementos se deve atribuir a particularidade do OP de Niterói a partir de questões como: que fatores estão mais presentes e se manifestam com mais intensidade no espaço do conselho? Como se configura a participação e a representação dos conselheiros nesta instância? É possível falar em efeitos positivos da participação sobre a sociedade civil que de alguma forma se envolveu com o processo do OP? É possível, neste contexto, falar em outra forma de

representação que amplie os limites impostos à democracia pelo governo representativo? Essas questões mais genéricas e outras mais específicas norteiam o estudo sobre a participação e a representação da sociedade civil no CMOPCF.

4.1. O OP de Niterói: participação e representação

O formato institucional do Orçamento participativo permite que a participação e a representação se envolvam simultaneamente ao longo do ciclo do OP, seja nas Plenárias Populares das Regiões e Sub-Regiões, onde a participação é ampla e direta, “constituindo-se em uma arena que reúne cidadãos, grupos organizados e poder público” (LUCHMANN, 2008, p.93), seja na formação do conselho do OP, onde tem-se a participação de uma parcela reduzida daquela população que participou no início articulada à representação, já que os conselheiros representam o município e suas regiões. Neste sentido, buscou-se analisar a participação e representação no CMOPCF a partir de cinco categorias: compromisso político-governamental, associativismo civil, desenho institucional, capacidade de investimento e influência político-partidária.

4.1.1. Compromisso Político Governamental

Como apontado no Capítulo II dessa dissertação, a variável compromisso político governamental tem sido concebida como a capacidade ou comprometimento dos governantes em implementar, ampliar e consolidar experiências de OP. Neste sentido, o OP de Niterói, através da participação de diversas entidades organizadas, movimentos populares e, principalmente do “acordo” realizado entre o PT e o PDT no final dos anos de 1990, possibilitou, com relativo sucesso que uma prática de discussão do orçamento público em conjunto com a população pudesse ser implementado no município a partir de 1997. No entanto, a efetivação da proposta do OP só seu deu a partir da decisão e articulação de um pequeno grupo político.

Entre 1997 a 2000 e ainda muito tímido, o processo de experimentação do OP em Niterói obteve suficiente apoio da base governista e não faltou a verba necessária para que as prioridades eleitas em 1999 (no total 42) fossem realizadas entre o início de 2000 e o final de 2001. Como destacado anteriormente, esse apoio foi essencial para a implantação de uma proposta de OP sem grandes conflitos com os vereadores e Secretários Regionais

que apoiavam a “aliança” PDT-PT. Em pesquisa sobre os três primeiros anos da experiência de OP de Niterói, Silva (2001), destaca que a proposta de ação da coordenação do OP entre 1997 e 1998 era encaminhar todo processo do OP em parceria com os secretários regionais, a fim de “prestigiá-los”, além de manter um canal de “comunicação” com os vereadores para o mesmo fim. Essa relação pactuada não se esgotou, embora haja registro de conflitos entre o OP e as Secretarias Regionais e vereadores.

“(…) nós fomos no OP, tiramos as demandas e depois eu não sei como é feito por que no final das contas o vereador tira uma casquinha disso; se tira demanda da comunidade e quando sai, sai com o nome do vereador, eu acho que isso deveria ser diferente, vereador não foi feito para fazer obra” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

“Não devemos nunca esquecer a importância desta instituição (Câmara de Vereadores) no controle e na fiscalização da execução orçamentária, mas percebemos que o temor dos vereadores de Niterói em relação aos representantes eleitos como também em relação as demandas atendidas, dificultou uma parceria mais efetiva no alcance do papel legislativo.” (OP de Niterói: Avanços, dificuldades e perspectivas, Fevereiro de 2005)

O modelo que começou a se configurar em 1997 não indicava que a população seria co-participante na formulação de uma das principais questões que envolvem as experiências de OP no Brasil (as leis relacionadas ao orçamento público do município, como a LOA), o que aponta uma debilidade do compromisso entre o executivo e a sociedade civil na implantação do OP no município.

A partir de 2002, o compromisso manteve-se com a participação do então prefeito Godofredo Pinto nas diversas reuniões realizadas pela secretaria do OP, ressaltando seu caráter democratizante das relações Estado-Sociedade Civil ao lado de outras ações de “caráter nitidamente participativo” como as Secretarias Regionais, caracterizadas por ele como “democraticamente importantes as práticas de consulta às entidades comunitárias”⁸⁷. Neste caso, a figura do ex-prefeito, que também foi o coordenador do OP, foi centralizada a partir da demanda do OP para a nova gestão da administração municipal. No entanto, tendo o mandato consolidado e a grande possibilidade de vitória para o PT nas eleições de 2004, a aprovação da base governista para a discussão sobre o orçamento através do OP começou a enfraquecer. Essa falta de apoio, aqui denominada como compromisso político governamental é destacada nos trechos das entrevistas abaixo:

⁸⁷ Trecho do texto de abertura do ciclo do OP 2002/2003 de autoria de Godofredo Pinto.

“Não tinha muito apoio do Prefeito [ex-prefeito Godofredo Pinto] e isso o conselho sabia, quem participava toda reunião tinha conhecimento disso. Sabia que o Prefeito só participou do OP no início. Então ehhhh... todo mundo sabia que o OP foi a ponta pra candidatura dele, mas só descobriu depois, por que o povo de Niterói, a população da cidade acreditou que seria bom pras comunidades, e até foi ... um pouco.(...) Várias vezes nós chamamos ele pra conversar no OP e ele nunca respondeu nenhuma vez, e olha que foi convite com a assinatura do doutor Edison [ex-secretário de defesa civil e integração comunitária Edison Pinto] e da dona Marilza [ex-subsecretária do Orçamento Participativo Marilza Medina] junto com as assinaturas de todos os conselheiros. E não era a primeira vez que nós conselheiros do OP mandamos convite pra ter a presença dele lá no conselho. Aí a gente tinha que engolir sapo e ficar quieto, por que o que os conselheiros iam fazer ... parar na porta da prefeitura ?! Tem coisas que a gente tem que fazer pelos outros sabe ... assim, com o apoio dos outros, mas nem o doutor Edison conseguia. Era tudo na base da política. Tinha que dar pra receber.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

“Como pode um OP existir e não ter o apoio o Prefeito? Nem do Prefeito, nem das secretarias. Às vezes eu fico pensando por que o OP existia. Os conselheiros iam para a reunião, gastavam dinheiro e às vezes nem um lanche tinha, e pouca coisa era discutido. Se gastava uma hora só com informes, porque não tinha pauta, não tinha o que se discutir, por que se você não tem o apoio da prefeitura, da EMUSA, e de outras secretarias, você vai conversar com quem? Na minha avaliação, eles faziam muita propaganda ‘Niterói tem Orçamento Participativo’ então a prefeitura é democrática. (...) Mas teve uma vez, durante as obras do PAC lá no Capim Melado que o prefeito, no palanque esqueceu de falar do OP, falou de tudo, menos do OP e quando voltou pra cima do palanque ainda falou o nome da subsecretária errado, falou o nome da antiga. Foi uma vergonha ... pra gente e pro OP.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

“Não basta a gente querer aquilo e participar por que aí você bate contra o muro novamente, por que as decisões ficam no executivo então a gente não tem essa força, o OP ainda não tem essa força. E tem que ter por que são demandas da comunidade, foram elencadas, levantadas por pessoas da comunidade, pessoas que queriam fazer do OP um instrumento de voz da população; teria que ser ouvido melhor, agora a maior parte das questões que foram levantadas dependem exclusivamente da vontade da prefeitura.” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

“O OP é uma boa idéia, dependendo das pessoas que estão levando, estejam com essa vontade de fato, de instrumentalizar a comunidade em geral, ele vai ser bom, é bom ... e a gente fica nessa dependência dos olhares da prefeitura, das pessoas que de fato mandam, a gente de fato fica nessa situação, mas que, bem informado, colocando as pessoas com vontade para exercer essas funções, a gente consegue sim.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

Esses trechos exemplificam o que foi verificado em grande parte das entrevistas realizadas com os conselheiros ao referir-se a relação entre o OP e o executivo. As entrevistas apresentam discursos que centralizam e personalizam na figura do ex-prefeito Godofredo Pinto o fracasso do programa no município. Como aponta o trecho da

entrevista, é verdade que o OP foi muito utilizado como instrumento de propaganda política para as eleições municipais de 2000, principalmente propagado entre as lideranças locais sobre a possibilidade de demandas antigas da população mais carente serem realizadas através da participação popular. Além do apoio mais direto por parte da prefeitura, outras questões também envolvem o compromisso político governamental ao OP no município, como a falta de realização das prioridades ou mesmo a seleção de algumas com base na relação pessoal entre conselheiros e membros do governo.

“Quando a demanda era do OP, os conselheiros sabiam que ia demorar muito, então já estavam preparados pra essa espera. Existem várias demandas de 2002 prá cá e muitas não foram feitas até hoje, algumas foram, mas outras nem os conselheiros sabem. O que eu vejo é assim, você, dentro do conselho tinha que ter alguns amigos, uma relação mais próxima com quem tem algum poder na prefeitura, aí, esse conseguia colocar a demanda dele pra ser feita. Outra coisa é que os conselheiros não participavam da elaboração da LOA. Eu sei disso, eu fui com o OP em São Paulo e daí eu vi que nos Orçamentos Participativos os conselheiros participavam da LOA. Mas aqui em Niterói não, a Secretaria mandava mostrava a proposta nas reuniões, mas ninguém sabia mexer em nada, e quando os conselheiros tentavam formular alguma indicação, tudo certinho com os números certos, o pedido não era aprovado; só sei de dois casos, mas aí foi com a Secretaria e o Planejamento, sem a presença, sem a participação dos conselheiros, uma na proposta do ano passado e outra ... ah eu não lembro agora; mas aí os conselheiros também iam para as audiências públicas da LDO, da LOA na câmara, mas ninguém fazia nada, era um grupo disperso.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

A falta de realização de prioridades possui uma dupla face: a primeira se reflete na capacidade de investimento do município e que será tratada no item 4.1.4.; e a segunda se reflete na relação entre a sociedade civil (através do CMOPCF), o executivo e o legislativo. É importante reiterar que a implantação do OP no município se deu sobre uma estrutura política já existente com base na divisão político-administrativa das Secretarias Regionais; neste sentido, não houve, na percepção dos coordenadores a necessidade de modificar a base “viciada” na qual se assentaria o programa, ao invés de acomodá-la como foi feito. Pelo contrário, foi necessário o apoio das Secretarias Regionais e vereadores para que o OP pudesse sair do papel. As relações de “amizade” a que o conselheiro do trecho de entrevista anterior se refere muitas vezes passavam pelo consentimento ou apoio das Secretarias Regionais ou vereadores “da região”, que funcionavam, não como facilitadores do processo, mas como mediadores políticos entre a população e o executivo fortalecendo vínculos pessoais e fragilizando o interesse coletivo em detrimento do interesse individual. Neste sentido, o OP foi adequado para se “encaixar” na forma como aconteciam as decisões políticas no município, ou seja, foram utilizadas medidas assistencialistas e

clientelistas para que interesses particulares fossem privilegiados e dessa forma atendidos. Como também já foi destacado, essas relações não foram totalmente harmônicas.

“Tivemos alguns problemas com o executivo, principalmente com a secretaria de planejamento e o gabinete do Prefeito. Eu posso falar em CDs com as propostas da LOA que demoravam para chegar nas nossas mãos, então neste caso nós tínhamos que recorrer a alguns vereadores, mas não todos os conselheiros; eu tinha acesso por que eu conhecia, quer dizer, conheço alguns vereadores (...). E também tivemos problemas com alguns vereadores que fingiam que nós não existíamos (risos). O OP não era exatamente querido aqui na câmara. Alguns até hoje fogem se você falar nele não de medo, mas de preocupação, de que o conselheiro, que também é uma liderança comunitária tomasse o lugar dele nas próximas eleições.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

“(…) se o próprio governo tivesse uma participação melhor dentro do OP, em casos, nos dando base, nos dando uma informação antecipada para a gente poder nos organizar com relação até ao orçamento, as votações dentro da câmara de vereadores com relação ao orçamento, essas informações custaram a chegar e quando chegaram as reuniões para que fossem feitas as avaliações do que estava sendo pretendido, do que estava no orçamento, você só ia lá pra votar, quer dizer, aí de repente tinha conselheiro que não ia, porque não tinha, de repente, como mudar alguma já definida.” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

Nos trechos acima, é possível identificar problemas no acesso a informações importantes, como é o caso do CD com as propostas da LOA a que o primeiro conselheiro se refere e mais comumente, de reuniões que só eram comunicadas aos conselheiros depois de ocorridas ou com pouca antecedência. Em entrevista a um ex-representante da Secretaria do OP, este relatou que muitas vezes o executivo “reteve” ou “atrasou” informações importantes sobre o orçamento que deveriam ser passadas para a Subsecretaria do OP e para o CMOPCF.

Outro indicativo que reflete a ausência de compromisso político governamental que permeia o OP foi a falta de participação dos conselheiros e da população em etapas do OP, principalmente a partir de reuniões do CMOPCF sem o *quorum* necessário, ou mesmo em Plenárias Populares das Regiões e Sub-Regiões com menos de 10 pessoas, como foram os casos das Plenárias Populares das Regiões Centro e Badu, Sapê e Matapaca em março de 2007. Em ata de uma reunião extraordinária do OP, um conselheiro demonstra sua opinião com relação ao processo: “O conselheiro Luiz justifica a sua ausência e diz em tom de desabafo que os fatos não mudaram enquanto isto, e que a culpa é do governo que não dá a devida atenção e importância ao Conselho.” (Ata da reunião do CMOPCF, 02/09/2008)

O “compromisso” político governamental em 13 anos de OP não foi suficiente ou teve a intervenção necessária na formação de um conselho forte e autônomo, dessa forma, em 2009, com o “acordo” entre PT e PDT há muito desfeito, a eleição de Jorge Roberto Silveira para prefeito encerrou as atividades do OP e o CMOPCF dispersou-se. Ao ser questionado sobre o motivo que levou o “fim” do programa, o ex-conselheiro deu o seguinte depoimento.

“A prefeitura não deu apoio. E falando em prefeitura não dar apoio, o atual prefeito é Jorge Roberto Silveira, mas qual seria o mais culpado, o atual, ou o anterior? O Godofredo Pinto? Na certa, logicamente o Godofredo Pinto, pois em sua gestão o ‘Orçamento Participativo’ estava implantado, e ele não dava atenção aos conselheiros. E ele falará na certa, que tinha outras prioridades, claro que na política se tem prioridade, é verdade, mas o ‘Orçamento Participativo’ não era para ser prioridade, em hora a população de Niterói? Vou terminar com uma pergunta para todos pensarem. Como está a secretaria do OP hoje? Não está funcionando, mas será que tem secretário recebendo pelo OP?” (Conselheiro do CMOPCF, Jornal Ilha da Conceição, s/d [2010]) “

O OP manteve-se ao longo dos anos mais como um “produto político”, um programa a mais dentro da ampla variedade de programas e projetos da prefeitura; uma proposta que foi apoiada por várias organizações da sociedade civil, mas que foi consolidada sem a ampla participação dela como uma forma de garantir que apenas algumas figuras políticas pudessem chegar a prefeitura ou ter acesso a certos recursos políticos. Neste caso, o executivo continuou sendo o principal agente político (WAMPLER, 1999).

Quando não foi mais necessário, ou se apresentou “falho” em garantir o amplo apoio de lideranças comunitárias, o programa foi relegado e perdeu o apoio e “importância” que tinha nos primeiros anos. Em janeiro de 2009, em uma de suas últimas reuniões, o CMOPCF propôs a criação de uma comissão para permanência do OP formada por seis conselheiros com o objetivo de “conversar com o novo secretário [de defesa Civil e Integração Comunitária] e que sinalize que o OP é um ótimo programa e que deve ser mantido” (Ata da reunião do CMOPCF, 06/01/2009). Nesta mesma reunião alguns conselheiros se colocaram a favor da criação de um conselho do OP “autônomo”. No entanto, tais ações não obtiveram êxito e o CMOPCF foi suspenso pelo seu tempo de duração. Em entrevista realizada no final de 2008, um conselheiro relatou sua opinião sobre o futuro do OP com a mudança de governo:

“Existe algumas preocupações que o próximo governo não queira dar tanto apoio ao conselho, mas a gente tem que entender o seguinte, o conselho é independente, ele pode até extinguir a subsecretaria de OP, mas o conselho continua, o conselho é feito pela sociedade civil, grupos, associações, ONGs, ele pode continuar independente ou não do próximo governo não quer dar continuidade ao trabalho do conselho do OP ou extinguir a subsecretaria do OP, que tem que saber separar, uma é a subsecretaria, outra é o conselho do OP.” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

O OP, no município, não encontrou amparo e condições institucionais suficientes para que se transformasse no centro de ações do governo ou da agenda política do PT e posteriormente do PDT diferentemente de outras experiências que afirmam que esse tipo de gestão pública comprometida com a transparência se diferencia de outras pelas oportunidades que ela abre para a definição, deliberação e controle na alocação dos recursos públicos. É o que aponta o trecho da entrevista com um ex-conselheiro:

“Quando uma demanda é finalmente executada, o governo municipal, simplesmente ignora a participação dos conselheiros em todo o processo. Como foi no caso da inauguração de uma escola municipal de Jurujuba. Escola essa relacionada como demanda do OP desde 2002. Na inauguração da escola não houve representante da Subsecretaria e muito menos a presença de um conselheiro do OP. (...) Não basta apenas convocar a comunidade para as plenárias. As comunidades tem que ter a certeza que o processo do OP realmente acontece” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

Segundo Luchmann (2002) em que pese a importância da vontade política, esta variável perde força, tratando-se da implementação experiências como o OP quando desacompanhada da existência de um contexto de associativismo civil ativo e participativo da sociedade civil. “A combinação entre um Estado forte e uma sociedade civil fraca tende fortemente a desembocar em uma relação utilitária pautada na manipulação e dominação do primeiro sobre a segunda” (LUCHMANN, 2002, p.128).

4.1.2. Associativismo Civil no CMOPCF

O Associativismo civil ou capacidade associativa do município está relacionado, segundo Avritzer (2000) com a existência de um forte movimento de atores comunitários organizados em associações civis. Segundo Scherer-Warren (2004), as associações civis são:

“(...) formas organizadas de ações coletivas, empiricamente localizáveis e delimitadas, criadas pelos sujeitos em torno de identificações e propostas comuns, como para melhoria da qualidade de vida, defesa de direitos de cidadania, reconstrução ou reivindicações em torno de interesses comunitários de variados tipos sociais. (...) chamamos de associativismo civil ao fenômeno que

corresponde ao conjunto dessas iniciativas organizacionais mencionadas” (SHERER-WARREN, 2004, p.13)

O conceito de associativismo para a autora relaciona-se ao ato da participação e da ação coletiva. Nesta mesma perspectiva, Avritzer destaca que o associativismo comunitário é importante pela sua “capacidade de forjar o sucesso inicial da proposta de participação e na capacidade de democratizar a relação entre estado e sociedade civil, através de um crescimento constante da participação” (AVRITZER, 2003, p.46).

Em Niterói, o quadro associativo passa a ganhar contornos mais nítidos e expressivos a partir da década de 1970 e início da década de 1980, quando houve um intenso movimento migratório de outras regiões do Rio de Janeiro e de outros estados para a região hoje conhecida como Pendotiba (formada pelos bairros: Badu, parte do Cantagalo, Ititoca, Largo da Batalha, Maceió, Maria Paula, Matapaca, parte de Muriqui, Sapê e Vila Progresso, segundo o Plano Diretor de Niterói, lei nº1157/1992). Esse intenso fluxo migratório foi causado, principalmente pela alta oferta de empregos na construção da ponte Rio - Niterói e do metrô do Rio de Janeiro, pela rica indústria pesqueira do município, além do declínio da produção açucareira no norte fluminense. Este também foi período de criação de grande parte das associações de moradores do município, como demonstra a tabela 06 da Federação de Associações de Moradores de Niterói (FAMNIT), além da criação da União da Associação de Moradores de Pendotiba, Piratininga e Itaipu (UNAMPPI) que surgiu como uma demanda popular para a organização territorial da região devido ao aumento da migração.

Tabela 06 – Evolução do Número de Associações de Moradores de Niterói 1980-2000

Período	Número de associações de moradores no município de Niterói*
1980 -1985	48
1985-1990	60
1990-1995	102
1995-2000	118

Fonte: FAMNIT, 2003.

* Filiadas à FAMNIT.

O movimento comunitário, no entanto, era fragmentado e desarticulado. Em 1983 a UNAMPPI se transformou em FAMNIT e passou a desempenhar a função de organizadora

das comunidades da região de Pendotiba e posteriormente se transformou em uma entidade de organização e “proteção” das organizações comunitárias e associações de moradores de Niterói.

“A FAMNIT nasceu da UNAMPPI, União das associações de Moradores de Pendotiba e Piratininga... Ela ficava em Pendotiba e lutava pela posse da terra para os moradores que tinham ali, para se manter naquele lugar, já que muitas construtoras compravam as terras para com o tempo valorizar, hoje, você vê, Pendotiba tem vários “bolsões” de condomínios de luxo cercados pela população mais pobre. Quando a FAMNIT foi criada a luta era pela posse definitiva e por melhorias nas moradias que cresciam muito. Aí começaram a organizar as associações de moradores de Niterói, porque a FAMNIT cresceu e hoje o objetivo dela é dar suporte e proteger as entidades e associações de moradores nos três níveis de governo.” (Entrevista com Liderança Comunitária)

Esse avanço na organização do tecido associativo em Niterói através da FAMNIT⁸⁸ buscou unificar o movimento popular de caráter reivindicativo. Segundo liderança comunitária e ex-conselheiro do OP entrevistado, esse foi o período de maior mobilização das associações de moradores do município, que buscavam lutar por melhorias das condições de vida da população. No entanto, a partir da década de 1990, essa participação se modifica em virtude da ocupação de líderes comunitários em cargos políticos, principalmente vinculados a política pedetista que desde o final da década de 1980 exerce forte influência na política e no tecido associativo do município⁸⁹. Segundo Andrade (2005), na década de 1990 a moldura associativa e movimentalista formada por movimentos populares, organizações comunitárias e associações de bairro, não foi capaz de articular-se devidamente frente às formas de representação política integradora e assistencialista dos governos.

No município de Niterói, como forma de conter o movimento popular reivindicativo, o executivo municipal criou uma série de políticas e instituições de caráter assistencialista, como as Secretarias Regionais e a Integração Comunitária (parte da Secretaria Municipal de Defesa Civil e Integração Comunitária) das quais, segundo a liderança comunitária entrevistada, muitas associações de moradores “abominam”:

“A associação hoje está muito restrita depois do advento das secretarias regionais, o poder da comunidade ficou restrito. Essas regionais, então você hoje,

⁸⁸ A FAMNIT mantém filiada cerca de 130 associações de moradores, no entanto, segundo o diretor de Relações com os Movimentos Populares da federação, “pouco mais da metade funciona”.

⁸⁹ Esta característica não é específica deste caso já que o estado do Rio de Janeiro é um dos principais redutos políticos do PDT. A política pedetista pode, grosso modo, ser caracterizada por um “populismo” sem massas através do resgate de bandeiras getulistas.

qualquer coisa, necessidade da associação, você tem que se reportar a regional e muitas das vezes a gente sabe inclusive, nessas eleições tem muito ofício que a gente enviou para as regionais que esses ofícios sequer teve resposta, por que ele não era de interesse da pessoa que era o secretário que também era candidato e você foca, entendeu, com as mãos atadas. Se você for diretamente a qualquer secretaria do governo automaticamente se você envia um ofício para lá o ofício retorna para a regional, então a gente fica nessa situação. Então hoje, a gente tem uma associação meio desregulada. É uma questão que eu já levantei e as nossas lideranças, com relação a isso, a tendência é morrer, mesmo porque as secretarias regionais são cabides de empregos, agente tem essa informação, e vieram, no meu entendimento, vieram pra matar o movimento comunitário, eu tenho essa teoria” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF).

“Essas Secretarias Regionais não funcionam. O prefeito [Jorge Roberto Silveira] criou elas para cumprir o acordo com as pessoas que deram apoio, então por isso ele criou essas secretarias (...), e com isso as associações de moradores perderam a sua função. Mas nas Secretarias Regionais ninguém faz nada, nem um ofício pra consertar um buraco na rua” (Entrevista com Liderança Comunitária).

Nessa mesma perspectiva, Silva (2001) destaca que no bairro Ilha da Conceição o presidente da associação de moradores rejeitava a Secretaria Regional como um espaço de atendimento das demandas da comunidade com a prefeitura baseado no argumento de autonomia da associação. Para a autora, “a Secretaria Regional, que a princípio seria um canal para aproximar a população do governo municipal, (...) acaba sendo vista como ameaça ao poder político ‘instituído’ na comunidade” (SILVA, 2001, p.81).

Segundo artigo publicado em 2009 no jornal Tribuna de Niterói, o movimento comunitário em Niterói, desde a década de 1990 passa por um movimento de “decadência”.

“(…) uma das razões da decadência dessas instituições foi a “partidarização” e a cooptação de lideranças por governos municipais e estaduais, com objetivo claro de frear suas lutas. Por isso, a maioria da população acabou se afastando do “Movimento de Bairros” no Estado, levando à quase falência das federações de associações de moradores nas principais cidades da Região Metropolitana. Exemplos, segundo ele, são a própria FAMNIT e a UNIBAIRROS (União das Associações de Moradores de São Gonçalo). As reuniões e congressos têm cada vez menos a participação popular” (Tribuna de Niterói, 06/07/2009).

Esse movimento a que o jornal se refere passa, principalmente pela associação e “cooptação” de lideranças comunitárias e pela partidarização do movimento comunitário,

que perde sua autonomia⁹⁰ política, pois depende de recursos e favores do poder político institucional.

Em 1994 o comitê popular de mobilização pela implantação do OP em Niterói contou com a participação de diversas associações de moradores e outras organizações, embora a implementação “gradativa” do programa tenha contado com a participação de pouquíssimas delas. Neste período foram realizadas várias reuniões e “acordos” para que o OP (e PT) obtivesse a aceitação e participação de lideranças comunitárias e associações de moradores, que se mantinham mais próximas da população. Como foi destacado anteriormente, esse processo de aceitação era indispensável para a construção de uma base mais sólida do PT nas comunidades e como consequência garantir a eleição do seu candidato como vice-prefeito em 2000 e como prefeito em 2004.

Com a expansão do OP em 2001/2002, a presença de associações de moradores e outras organizações comunitárias no CMOPCF foi uma constante, embora a participação/representação das mesmas dentro do conselho só tenha sido estendida a partir de 2005. Segundo Texto informativo elabora pela Secretaria do OP essa inclusão se deu, no plano formal, pois, “o governo deve cultivar o respeito e o conhecimento as instancias representativas locais e de base, por isso a associação de moradores deve eleger seus delegados na base, Entretanto, esse não pode ser o único critério de eleição para migrarem as disputas internas das comunidades para o seio do Orçamento Participativo. Esta proposta garante a ampliação do respaldo político e social do programa.” (Texto de formação “O que é o Orçamento Participativo? Será que Niterói já respondeu esta pergunta?”, 2004). Destaca-se a passagem “**Esta proposta garante a ampliação do respaldo político e social do programa**”, como uma tentativa da Coordenação do OP em buscar apoio do movimento comunitário de Niterói, já que o programa experimentava baixos níveis de participação e sustentação política da prefeitura. Um conselheiro reafirma esse ponto de vista: “Olha, as associações estão dentro do OP, a maior parte do pessoal que participa do OP, eles são pessoas também das associações de moradores, então acho que é bem vista, é bem acentuada essa participação das associações no OP” (Entrevista Conselheiro do CMOPCF). Nesta perspectiva Luchmann (2008) destaca a representação no OP é fortemente informada e mediada por organizações sociais. Listas de presença, atas e outros documentos do OP de Niterói que datam do período entre 2005 e 2009 indicam a

⁹⁰ A idéia de autonomia referenciada nesta dissertação refere-se à idéia de ampliação da participação política. O conceito de autonomia relaciona-se diretamente com a construção da democracia em Rousseau, onde princípio inspirador do pensamento democrático era a liberdade entendida como autonomia.

presença massiva de representantes ligados à associação de moradores. Foi possível identificar também outros tipos de associações civis no interior do CMOPCF como mostra o quadro abaixo (Quadro 07) formulado por Sherer-Warren e Chaves (2004)⁹¹.

Quadro 07 – Recortes Temáticos das Organizações Civis

Descrição recorte temático	Conceito/ característica
Associações comunitárias	Associações comunitárias de reivindicações por melhorias materiais: associações ou grupos constituídos por moradores de um determinado local (bairro, localidade) que se reúnem em função de interesses comuns, relativos ao seu local de moradia.
Grupos ligados à religião e à religiosidade	Institucionalizadas (católicas, protestante, kardecista, etc.): associação ou grupo cuja base organizacional pertence a uma religião institucionalizada ou cuja principal exigência aos seus membros é o pertencimento a uma determinada religião.
Associações ligadas a causas femininas	Grupos que visam à afirmação e/ou redefinição do papel da mulher nos vários níveis de atuação e presença feminina.
Cooperativas e atividades cooperativadas	Cooperativas que visam facilitar o acesso de seus membros a determinados bens de consumo ou a prestação de serviços a partir de um regime cooperativado. Associações de setores profissionais que oferecem benefícios assistenciais exclusivamente aos seus associados.
Associações desportivas, recreativas, hobbies, lazer e entretenimento	Grupos cuja principal atividade é de natureza recreativa e de lazer

Fonte: SCHERER-WARREN, Ilse e CHAVES, Iara Maria (orgs.). Associativismo civil em Santa Catarina: trajetórias e tendências. Florianópolis: Insular, 2004.

Através das entrevistas foi possível perceber que as associações de moradores presentes no CMOPCF, buscavam uma representação mais eficaz das demandas da população através do OP como demonstram os trechos de entrevistas realizadas com ex-conselheiros representantes de entidades ao serem indagados sobre o motivo da sua participação no conselho:

“Justamente esse trabalho comunitário que a gente faz, eu particularmente já tenho dentro do meu bairro a minha quarta gestão dentro da associação e a gente viu, vislumbrou essa possibilidade de melhorar um pouquinho aqui o nosso atendimento; e participar mesmo, de fato, da vida do município, não só do bairro, mas do município. (...) Logicamente o OP nos deu mais embasamento, de um olhar mais para a cidade, a nossa luta aqui é bem antiga e bem, vamos dizer assim proveitosa, a gente conseguiu bastante coisa aqui e as pessoas elogiam” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF).

⁹¹ A autora também inclui em seu quadro outros recortes temáticos. No entanto, optei apenas pela apresentação das organizações encontradas no OP de Niterói.

“Eu comecei a participar nas Plenárias, primeiro olhando, depois a associação me indicou e eu aceitei, por que era forma de fazer as coisas andarem de tentar fazer com que algumas obras fossem feitas na minha região, e teve obra sim, mas demorou um pouco. Se você é liderança, como eu sou, você tem que fazer um trabalho bem feito, as pessoas estão olhando e tem muita gente precisando, muito carente, então se você não consegue pela associação, que é difícil, e você não tem amizade com o vereador fica mais difícil. O OP trouxe essa esperança até para algumas associações de ter as demandas realizadas” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF).

Como já destacado, a tradição de mobilização das associações de moradores no município estava bastante fragilizada, além da constatação da falta de renovação das lideranças locais. Dessa forma não era possível que o movimento comunitário de lideranças antigas e sem renovação, com práticas políticas que remontavam há duas décadas fosse forte o suficiente para colocar na pauta da agenda política do município a necessidade do OP como uma prática da democracia participativa.

É também possível perceber no discurso dos entrevistados a representação do ser conselheiro, principalmente daqueles que estão vinculados à alguma associação de moradores. A representação, que antes era como liderança comunitária de determinada região adquiriu uma amplitude maior como conselheiro da cidade no CMOPCF. Desta forma, os trechos das entrevistas destacam ganhos positivos no que se refere ao exercício da participação através do OP. Outra preocupação é o retorno ou “feedback”⁹² das discussões e informação no CMOPCF para a comunidade. Neste caso, Neves (2008) ressalta que a qualidade da representação dos conselheiros e delegados do OP está relacionada à transmissão e devolução de informações: “A transmissão de informações de forma pública e transparente em todo o ciclo do OP pelos representantes eleitos nas plenárias constitui um dos elementos centrais da considerada ‘boa’ representação” (NEVES, 2008, p.173). No caso de Niterói, essa transmissão de informações está diretamente relacionado com a questão da realização das demandas como demonstra os trechos a seguir: “Todas as informações, eu procuro saber muito das informações pra minha comunidade, todas as informações que eu sei de OP, mas eu sei assim, taxativo, não simplesmente de boca, eu passo para a comunidade” (Entrevista com Conselheiro CMOPCF).

⁹² O retorno das informações, ou “feedback” significa “a exigência de transparência, de prestação de contas e de difusão de informações. O retorno é crucial para o exercício e um efetivo controle sobre os representantes da participação popular e, portanto para a responsabilização dos mesmos” (SANTOS apud NEVES, 2008, p.173)

“Na medida do possível, você informa a comunidade, mas a gente fica na dependência de certas pessoas, uma ou outra pessoa você não tem condição de dar um informe mais efetivo, tipo um jornal, coisa que a gente não tem condições de fazer que seria o ideal passar além das questões tão relativas a associação as questões relativas ao OP, o que ta sendo feito até na cidade ou somente o bairro através de um jornalzinho, alguma coisa desse tipo, um ‘tabloidezinho’, um panfleto mesmo, você poderia ate informar melhor as pessoas; é evidente que tem pessoas que não sabem nem o que o OP, uma das questões que eu levantei seria quando das eleições dos conselheiros que essa divulgação fosse feita não só pela associação, mas através do gabinete, da secretaria, por que tem muita gente que não conhece” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF).

Neves (2008) também destaca o fato de que representantes da sociedade civil atrelam “sua participação ao nome pessoal e ao interesse particular, fazendo dela um ‘privilégio e prestígio’ diante da população” (NEVES, 2008, p.173). A questão da representação, de ser representante é vista como elevação do status social, principalmente do líder comunitário como demonstra a entrevista abaixo:

“Eu fui ser conselheiro por um demanda da população, eles quiseram que eu fosse eleito na Ilha da Conceição por que eu tenho, assim, mais intimidade em dialogar com o governo. E os moradores reconheceram essa minha facilidade e me elegeram como representante deles o conselho da OP. Veja bem, eles não estavam satisfeitos com a associação, por isso ele não foi eleita, eles não tinham interesse a associação participar dessa OP, aí eles vieram até mim e eu aceitei, por que eu sei representar o que os moradores querem: esgoto, rua, luz, essas coisas.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

Kunrath Silva (2001) conclui, ao analisar os processos de implementação do OP em alguns municípios, que dependendo da forma como estão organizados localmente os diferentes segmentos associativos e da relação de força entre eles, parcela significativa das organizações existentes “pode ser um obstáculo ao processo de construção da ação coletiva direcionada à participação, em virtude de seu compromisso e dependência em relação a formas de atuação política clientelistas e/ou de seu ceticismo em relação a qualquer forma de participação.” (KUNRATH SILVA, 2001, p. 33). Neste sentido, ainda que preocupados em transmitir as discussões do CMOPCF para as comunidades e tendo uma concepção de OP como uma inovação no acesso a recursos financeiros para realização de obras, a participação de associações de moradores e líderes comunitários no OP de Niterói conservou a tendência em manter relações personalistas com o poder político institucional no acesso a esses recursos.

“(...) fui vice presidente da Associação do Barreto, fui uma das que fundou a Associação da Leopoldina, então a gente, umas certas lideranças por aí e dentro dessas lideranças eu fiquei um pouco afastada do meu trabalho, mas as pessoas sempre me procurando, procurando por que sabe que se eu puder correr atrás eu tenho os caminhos certos, as pessoas certas e os órgãos certos a procurar (...)”(Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

Neves (2008) argumenta que a participação da sociedade civil acaba “reproduzindo a figura do messias, do herói e da tutela tão presentes na cultura política brasileira” (p.176). Não houve, em Niterói, uma “quebra” do padrão de mediação política personalista e clientelista entre o Estado e a sociedade civil representada pelas mesmas lideranças comunitárias das décadas de 1970 e 1980.

Além disso, a associação e instrumentalização de lideranças comunitárias e representantes de movimentos populares foram constantes no OP através do “comprometimento” do executivo municipal em realizar algumas demandas através de um tratamento “privilegiado” de certos conselheiros em reuniões de participação restrita. É possível identificar que um dos receios das elites tecnicamente preparadas e selecionadas para o exercício do poder é a perda do poder de decisão na indicação da destinação de recursos orçamentários pela inclusão de mecanismos de participação da sociedade. Neste caso, o OP trouxe para a arena política alguns conflitos na tentativa de estabelecer mecanismos de consulta da população sobre o orçamento, mas que não foram suficientes ou eficazes para alterar as formas como as decisões políticas são tratadas no município. O movimento comunitário esteve presente no CMOPCF, no entanto, ele não estava suficientemente preparado para as possíveis inovações que o programa pudesse introduzir no cenário político e nem o executivo estava disposto a compartilhar seu poder de decisão com aqueles supostamente chamados para fazê-lo ou tornar mais transparente suas ações.

4.1.3. Desenho Institucional

O desenho ou formato institucional caracteriza-se pelo conjunto de regras, normas, critérios, leis, espaços, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democráticos participativo do OP (LUCHMANN, 2002). Avritzer (2002, 2003) argumenta que a originalidade sobre o desenho institucional do OP consiste muito mais na capacidade da administração municipal em integrar propostas de diferentes sujeitos, o que permite

afirmar uma elaboração conjunta e com maior reflexo nas necessidades das regiões em são implementados.

O OP em Niterói, como as demais experiências deste tipo implantadas no Brasil, apoiou-se na Constituição Federal de 1988 que autoriza o Executivo a elaborar os seus orçamentos sem, entretanto, especificar como fazê-lo. Além do artigo 1º, parágrafo único e artigo 5º, incisos XVI e XXXIV que asseguram, respectivamente, a participação direta e indireta dos cidadãos, o direito de reunião e de petição aos Poderes Públicos; a Lei Orgânica Municipal de Niterói (04/04/1990), artigo 5º assegura que “todos têm direito de participar, nos termos da Lei, das decisões do Poder Público Municipal, exercendo-se a soberania popular, através do voto direto, mediante plebiscito e referendo, além da cooperação das associações representativas, no planejamento municipal” (LOM de Niterói, 2005, p. 3)⁹³. O OP era definido no Regimento Interno como “um programa de governo que viabiliza o acesso da população ao orçamento público, democratização da gestão municipal a medida em que permite que os atores envolvidos no processo indiquem como os recursos públicos serão aplicados, acompanhem e exerçam o controle social sobre o orçamento municipal” (Regimento Interno do CMOPCF, aprovado em 08/05/2007). Portanto não há garantias legais para a permanência do programa.

O programa contava com uma estrutura que reunia critérios, temas, ciclo anual/bienal, funcionamento do CMOPCF, eleição de representantes, coordenação, prestação de contas, relação com comissões, etc (a questão da estrutura metodológica e instancias de participação no já foi explorada no capítulo anterior), ou seja, era produto de uma dialética social e que tinha o conflito como um dos seus elementos constitutivos. Conflitos esses que atravessaram todo o ambiente no qual operava (organizações da sociedade civil; espaços de gestão “compartilhada”; outros conselhos existentes na cidade; representantes do poder público; burocracia de governo, sobretudo no âmbito do planejamento; correntes/grupos do PT, partidos de oposição, meios de comunicação, entre outros). Enquanto processo, era um trabalho em construção permanentemente que caracterizava um formato não tão estável e bastante flexível, pois é comum que as experiências de OP alterem seus formatos praticamente todo os anos ou ciclos, adequando-os às necessidades e problemas que surgem no seu desenvolvimento (CUNHA, 2007). É

⁹³ Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (04/05/2000) contribuiu para reforçar a participação da população na elaboração e discussão orçamentária de forma compartilhada. Em seu parágrafo único do artigo 48, afirma que a “transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento”. Em 2009, a redação deste artigo foi modificada com a lei complementar nº131 de 2009.

possível perceber que a constante modificação do formato institucional do OP em Niterói foi uma tentativa permanente dessa adequação. Destaca-se que uma das mais sensíveis mudanças da metodologia relacionada à composição da participação foi o fim da eleição de delegados.

Em 2004, os delegados do OP e conselheiros não tinham mais diferença nas atribuições, então em 2005 eles resolveram tirar os delegados. Não houve depois disso eleições para delegados, o que deixou as pessoas frustradas, porque não havia mais delegados e não havia mais votação de demandas, mas isso é outra história, nisso eu concordo, porque se você tem trezentas demandas pendentes, você tem que parar e correr atrás do prejuízo, não é?”(Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

Havia uma necessidade de apresentar o modelo do OP de Niterói como uma referência direta ao OP de Porto Alegre. Essa questão é questionada por Avritzer (2003), pois o sucesso de uma experiência de OP não depende somente do seu modelo institucional e muitos município, considerando o sucesso do OP de Porto Alegre, replicaram a experiência sem considerar as particularidades de cada município. Se comparados os modelos de Porto Alegre e Niterói é possível perceber que ao longo da construção do modelo fluminense, muitas intervenções foram realizadas, a maioria pela coordenação do programa, outras, relacionadas ao funcionamento do CMOPCF eram compartilhadas com os representantes da sociedade civil. A discussão e produção do Regimento Interno, das atribuições, regras de funcionamento e outras disposições do conselho eram atividades de responsabilidade do CMOPCF, representantes da sociedade civil e do governo obedecendo alguns parâmetros pré-estabelecidos pela Coordenação do OP nas Plenárias Populares. Esse processo de discussão e decisão dos elementos constitutivos do Regimento Interno era permeado por conflitos, articulações de grupos, visões e perspectivas diferenciadas.

“O OP, a secretaria sempre apresentava uma proposta, mas os conselheiros sempre mudavam, as vezes acrescentavam ou deixavam alguma coisa, colocavam um texto diferente e que era quase igual, mas só para que os conselheiros tivessem uma posição, era importante. Eram duas, as vezes três reuniões só para o Regimento Interno. Mas tinha aquilo, os conselheiros ficavam limitados no seu poder de decisão, porque quem coordenava o OP era a secretaria e na coordenação do CMOPCF também tinham pessoas ligadas ao governo, à secretaria.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

“O meu grupo não era o mesmo do OP [da equipe de coordenação], mas assim mesmo tinha a necessidade de se colocar de frente quando nós tínhamos a chance. Era assim que o OP era feito na cidade, quem queria uma coisa falava na reunião, quem tinha uma idéia também falava na reunião que é o espaço para

falar, para debater e saber o que outros colegas achavam e se chegar a uma decisão comum. Se tinha conflito? Claro que sim, as pessoas do conselho vinham a maioria das associações, tinha até representante de igreja, tinha um representante do GDN [Grupo Diversidade Niterói]. E os conselheiros eram ativos, quase sempre, muitas vezes só a secretaria falava, falava e os conselheiros abaixavam a cabeça. (...) o Regimento Interno era fruto daquele debate do conselho” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF).

A intervenção da sociedade civil na metodologia só se dava no momento de produção do Regimento Interno, pois a proposta de metodologia como um todo era apresentada nas Plenárias Populares pela Equipe de coordenação do OP e ficava concentrada nela como relata um conselheiro: “(...) eu acho que a subsecretaria deveria servir como apoio não como pra definir metodologia e outras coisas, mas é o que temos.” (Entrevista com conselheiro do CMOPCF). Não havia intervenção direta de qualquer outra instância para a formulação ou questionamento do formato proposto pela Equipe de Coordenação como em outras experiências que contaram com o assessoramento de conselhos comunitários, federações de associação de moradores, comitês populares e ONGs. Como já ressaltado, o movimento comunitário estava bastante fragmentado, fragilizado e partidarizado para qualquer intervenção de qualidade na proposta do OP e ao longo dos anos essas instâncias foram incorporadas de uma forma diferenciada, sem que pudesse de fato intervir no desenho institucional do OP. O executivo formulava e direcionava as “regras do jogo” do OP, neste sentido Cunha (2007) afirma que embora o número de participantes da sociedade civil é centena de vezes maior do que os representantes governamentais, a influência e poder de decisão do governo não diminui, pois ele organiza o processo, convoca as reuniões e plenárias e as coordenam, prepara a peça orçamentária e decide se as prioridades (e quais) serão incluídas, além de deter informações relevantes que os demais participantes não tem, sejam elas de cunho técnico, financeiro ou político. Além disso, a autora resalta que o executivo possui seus próprios interesses quanto à confecção do orçamento.

Uma das inovações que o OP propõe no cenário político é a composição da sociedade civil que participa do processo de formação do conselho do OP diferenciada dos modelos de Conselhos Gestores de Políticas Públicas baseados na paridade de representação. Não há previsto esse princípio entre membros do governo e sociedade civil na formação CMOPCF, sendo que a representação no interior do conselho chegou a atingir a proporção de um representante governamental para dezenove representantes da sociedade civil no ciclo 2002/2003. Tatagiba (2002) destaca que igualdade numérica pouco revela

acerca da dimensão política do processo decisório indicando que a equivalência real envolve a contínua disputa pela hegemonia no interior desses espaços.

Destaca-se a ausência de deliberação de decisões relacionadas ao orçamento e planejamento municipal como um elemento crucial da metodologia do OP e que concretizou a experiência como um modelo consultivo. Os elementos mais significativos nas constantes mudanças da metodologia proposta pela Equipe de Coordenação foram a supressão da eleição de prioridades e adoção do programa “Obras de Parceria” para realização das demandas pendentes. A adoção deste programa na metodologia do OP representou um subterfúgio para a falta de transparência dos gastos do orçamento, já que as demandas que deveriam ser alocadas no planejamento orçamentário do município eram “desviadas” como obra de parceria.

As “obras de parceria” obtiveram aceitação imediata dos conselheiros, principalmente lideranças locais que passaram a reivindicar nas reuniões do CMOPCF a realização de demandas para a “sua” região através do programa, como destacado no seguinte trecho da ata: “O conselheiro Luiz questiona a mesa pelo falta de realização de obras na sua região. O conselheiro também pede que essas obras sejam feitas com o sistema de parceria, pois dessa forma suas reivindicações serão atendidas” (Ata da reunião do CMOPCF, 04/04/2006). O trecho de ata também mostra uma característica da política de atendimento de pequenas demandas de áreas mais carentes do município.

Nesta perspectiva as “obras de parceria” representam uma tentativa de descaracterizar o sentido democrático do programa ao tentar manter mecanismos assistencialistas no atendimento das demandas locais junto às lideranças comunitárias, além de ser um reflexo concreto da falta de publicização dos gastos públicos. Este fato, no entanto não é novidade no país e ainda se constitui como um tipo prática constante no atendimento de reivindicações entre sociedade civil, executivo e legislativo. Neves (2008) em estudo sobre o OP de Barra Mansa constatou um fato semelhante no município, denominado “mutirão democrático”. Segundo a autora: “sem dúvida, semelhantes estratégias de negociação com a prefeitura reforçam a participação assistencialista. Em virtude disto, não existe inovação neste tipo de projeto; pelo contrário: vê-se a preservação da política antiga na prática de algumas lideranças (...)” (NEVES, 2008, p.113). Ao ser indagado sobre as “obras de parceria” como forma de realização das demandas do OP, um conselheiro respondeu o seguinte:

“Eu acho que as obras de parceria são muito boas porque tem pequenas obras que até você passar por todos os trâmites para fazer essa obra, um buraco, por exemplo, ele vai aumentar, as pessoas podem cair, então para uma coisa mais imediata, as obras de parceria são uma boa. Mas também não pode ficar só nisso, por que no orçamento participativo tem muitas coisas grandes que só com empreiteira dá pra fazer. Mas modo geral é uma boa forma de se fazer pequenos ajustes” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF).

A associação das “obras de parceria” como uma “boa prática” no atendimento das demandas da população fortalece uma perspectiva de OP avessa aos pressupostos da democracia participativa e reforça um ponto-de-vista particularista, confuso e imediatista no trato da política e do orçamento público. Além disso, as “obras de parceria”, que já eram prática da prefeitura desde a década de 1990, funcionavam como forma de atendimento de pedidos de vereadores e/ou Secretários Regionais. Dessa forma as “obras de parceria” funcionavam também como uma forma de atenuar possíveis conflitos entre o OP e os vereadores/Secretários Regionais e manter suas reivindicações contempladas, criando a coesão e o consenso necessários para a continuação do programa, sem que este rompesse com a lógica clientelista no atendimento das demandas de áreas carentes do município.

A partir do ciclo 2005-2007 o CMOPCF passou a agir como uma instância de fiscalização e acompanhamento para realização das prioridades dos anos anteriores e o número de participantes nas plenárias populares caiu drasticamente, reflexo do descontentamento da população com a falta de “abertura” da prefeitura em respeitar e fazer cumprir as deliberações das Plenárias Populares e do CMOPCF.

“Ah, o OP não cumpriu com metade do tinha prometido. Foi um alvoroço pra pouca coisa e se você está na comunidade em contato com as pessoas, elas cobram. Mas se a prefeitura não faz nada com que cara eu vou ficar, eu que estou há mais de 30 anos como liderança. (...) Eu comecei a participar, mas depois quando você vê que as coisas não vão acontecer, você desanima e vai procurar outro canal pra atender a demanda da população”(Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

“O grupo que estava a frente da Subsecretaria achou que era melhor suspender essa etapa e fazer um trabalho de organização de todas as demandas, obras e serviços do orçamento participativo, mas que não estava exatamente organizado. A população e os conselheiros cobravam muito, afinal, eles estão certos em exigir, reivindicar o acordo que foi feito naquelas reuniões. Eu particularmente acho que faltou vontade dos líderes políticos para realizar essas demandas, tem muitas que são pequenas, tem outras que foram realizadas e ninguém na Subsecretaria sabia. Existe também uma dificuldade em manter um canal de comunicação aberto. Então essa população está correta em exigir, eles tem que continuar a reivindicar, mesmo que o conselho não funcione mais. Em 2008, por exemplo nós organizamos uma série de reuniões nas Regionais com o secretário,

os conselheiros da regiões e até lideranças comunitárias para ajudar nesse levantamento. Algumas coisas foram feitas.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

Neste sentido Dagnino (2002) ressalta que muitos dos mecanismos que bloqueiam uma partilha efetiva de poder nesses espaços têm origem em concepções políticas resistentes à democratização dos processos de tomada de decisão. O que se verificou no OP de Niterói a partir do seu desenho institucional foi a formulação de um modelo pelo governo baseado na expectativa de que produzisse resultados positivos para a continuação do PT na gestão municipal. Além disto, a manutenção de algumas características relacionadas à metodologia ao longo do tempo e supressão de outras teve como resultado a permanência do poder de decisão e deliberação concentrado nas mãos de poucos.

A metodologia do OP precisa ser pensada como um processo em constante construção e que essa formação seja compartilhada em todas as etapas com a sociedade civil. Outro fator importante é que o executivo municipal compartilhe seu poder de decisão para que este processo em construção possa ser também um processo pedagógico tanto para a sociedade civil quanto para o governo. Embora a variável desenho institucional tenha conformado vários elementos no OP de Niterói, esta não parece ser o elemento central na caracterização do programa e da participação/representação da sociedade civil no CMOPCF.

4.1.4. A Capacidade de Investimento

Segundo Marquetti (2002) o orçamento participativo quando referido a sua capacidade de investimento está relacionado a dois elementos: o primeiro associado a racionalização das finanças do município, com o aumento da eficiência das burocracias municipais e o segundo associado a produção de um orçamento mais próximo da realidade orçamentária municipal. Nesse sentido, é importante ressaltar como o OP pode criar um ambiente que contribui para a inversão de prioridades locais. Por outro lado, Wampler (2003) ressalta que os poucos estudos baseados em pesquisas confiáveis e independentes sobre a capacidade de investimentos de recursos provocada pelo OP apontam a necessidade de cautela ao afirmar que o programa funciona como um meio de redistribuição de recursos e renda. Os orçamentos participativos podem provocar efeitos redistributivos, mas não existem garantias.

Wampler ainda destaca que a capacidade de investimentos da administração municipal a partir de políticas públicas selecionadas pelos participantes é uma das partes vitais do OP. No entanto, as diferenças nesta capacidade de investimento também contribuem para as variações no sucesso das experiências de OP, ou seja, se por um lado existirem recursos disponíveis e se a população decidir de fato a alocação desses recursos é provável que o OP se torne uma alternativa importante na tomada de decisões, se por outro lado os a capacidade de investir é limitada, o OP não oferece à população a habilidade para tomar decisões que terão impacto nas suas vidas, bem como nos seus bairros, regiões e município como um todo. “Quanto mais recursos de investimentos estiverem disponíveis para o OP, mais se delegará aos participantes a autoridade para tomar as decisões” (WAMPLER, 2003, p.81)

Segundo dados do IBGE e do TCE-RJ, Niterói está entre os trinta primeiros municípios brasileiros com maior capacidade financeira⁹⁴. O município está localizado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro e conta com o terceiro melhor IDH do país formado pelos altos índices de escolarização, expectativa de vida e PIB *per capita*⁹⁵. A alta capacidade financeira do município deve-se, principalmente ao setor de prestação de serviços que representa quase um terço de suas fontes de arrecadação em detrimento das atividades industriais que vem perdendo posição desde a década de 1980. Além disso, Niterói recebe investimentos maciços no setor imobiliário o que contribui com a realização de serviços públicos de infra-estrutura.

Como já destacado, o OP em Niterói de 1997 a 2000, caracterizado por seu período de experimentação, já possuía uma verba definida em 700 mil reais para as prioridades das regiões envolvidas, denominada como “execução orçamentária”. Entre 2003 e 2009 não houve previsão precisa de recursos de investimentos no orçamento municipal para o OP, ou seja, não havia uma parcela fixa de recursos para novos investimentos do orçamento do município para as prioridades do programa o que representou um obstáculo a participação e deliberação das propostas votadas em Plenárias Populares e do CMOPCF, já que a este cabia as atribuições de fiscalização e acompanhamento dessas deliberações. É possível identificar somente para 2002 a garantia de 2% de recursos para novos investimentos previstos no orçamento para o OP, que representou R\$420 mil reais, um valor baixíssimo

⁹⁴ A capacidade financeira do município aumento de duzentos e quatro milhões e trezentos e um mil no ano de 2000 para o montante de um bilhão, duzentos e quarenta e cinco milhões e quinhentos e cinquenta e cinco mil reais no orçamento previsto para 2011.

⁹⁵ Em 2007, segundo IBGE, o PIB per capita de Niterói foi de R\$18,7 mil reais, 39º entre os município brasileiros.

se comparado com a quantidade de demandas prioritizadas neste período. Todos os conselheiros entrevistados mencionaram que a falta de uma parcela fixa do orçamento para o OP era uma das maiores dificuldades na realização programa e aproximadamente 60% deles atribuíram esse fato à falta de compromisso da administração municipal já que a arrecadação do município é bastante alta.

“(…) a verba deveria existir a muito tempo, por que o OP tem uma verba, mas o seguinte, a verba tem que ser bem estudada, por que é aquele negócio, as vezes você tem uma verba e essa verba é utilizada por coisa que não tem necessidade, então é difícil. Se a subsecretaria tivesse uma verba própria, mesmo da prefeitura para fazer nossas demandas e que fosse realmente bem utilizada a gente não precisaria ficar na porta da secretaria ... fica ali mendigando para que alguém faça alguma coisa, é lógico que a gente ia precisar deles, mas uma verba que cobrisse as necessidades mesmo das comunidades, por que as pessoas não exigem muita coisa.” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

“O principal é a questão da verba né, você faz as demandas e depois nós não temos condições de executar, aí as pessoas até caem na frustração. Eu acho que o OP tinha que ter uma verba para execução das obras, mas não tem e depende da boa vontade da secretaria de obras.” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

“Eu acho que tem que ter [verba], por que o que acontece, eu vou tirar até por base o nosso bairro, nós tivemos em 2003 uma chuva e tal, e nós temos aqui áreas carentes, o pessoal fala que Santa Bárbara é um bairro modelo, mas é até uma certa parte é um bairro modelo, mas nós também temos precariedade aqui e aconteceu dentro de uma estrutura aqui que a gente chama de rua vinte no Moro da Paz alguns desabamentos, algumas casas foram ..., o pessoal foi retirado das casas e tal e foi feito um muro de contenção, esse muro de contenção foi feito através de trabalho comunitário, não terminou, a gente não sabe por que não terminou, tinha sumido até o material, aí esse muro está desabando, cada vez ele desaba mais em cima de uma casa onde residem pessoas, o cômodo que está mais perigoso está desocupado, mas o restante da casa ainda está sendo ocupada pelas famílias que não tem para onde ir, e aí se tivesse uma verba do OP e se visse a necessidade de fato de se fazer uma obra desse porte que não é uma obra volumosa, entendeu, é uma obra que você poderia ter feito e terminado, ela começou e não terminou, então nós teríamos que desabar esse muro e fazer uma nova obra pra poder evitar que essas famílias ... por que eles começaram essa obra, hoje é a obra que faz o perigo dessa família, se tivesse uma verba do OP teria condições de fazer uma obra desse tipo. Então acho que seria viável se tivesse uma verba do OP para algumas obras emergenciais.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

Não foi possível identificar a porcentagem total de recursos que envolveu a realização de demandas entre 2003 e 2009, pois além da falta de um número pré-fixado, essa realização também era feita de outras formas como: as Secretarias Municipais também realizavam obras do OP via solicitação da Coordenação do OP; várias demandas foram realizadas via “obras de parceria”; há também registros de realização de demandas através do orçamento das Secretarias Regionais. Novamente, as “obras de parceria” e a relação

com as Secretarias Regionais atravessam o OP de forma significativa. Sabe-se que essa questão foi decisiva na fragilidade do OP, pois a falta de recursos próprios contribui para que o programa ficasse atrelado às Secretarias Regionais e, portanto a vontade de diversos vereadores que “atuavam” nesses espaços, além das “obras de parceria” que também dependiam de várias articulações e intermediações entre lideranças comunitárias, associações de moradores, vereadores e membros do executivo, reforçando uma prática comunitarista da década de 1980 que reforça o clientelismo, o personalismo e o uso de recursos públicos para fins privados.

Segundo ex-representante da Secretaria do OP, as demandas eram divididas entre as Secretarias Municipais e a EMUSA e não havia um recurso específico para essas demandas. Segundo ele, “cada secretário era responsável pelas suas demandas, sendo que outras demandas, a maioria relativa a pavimentação, drenagem e saneamento básico ia para a EMUSA. Outras eram feitas com a parceria dos moradores e das associações [Obras de Parceria]”.

Luchmann (2002) ressalta que, de maneira geral, as experiências participativas de discussão e definição do orçamento público estão circunscritas a um volume de recursos pequenos se comparado com o montante de recursos municipais. No entanto, no caso de Niterói, a receita municipal é consideravelmente alta se comparado com o volume de demandas realizadas (estimadas) pelo OP o que relaciona diretamente a variável capacidade de investimento ao compromisso político governamental.

Duas questões merecem atenção referente a realização de demandas pelo OP. A primeira refere-se a falta de conhecimento dos próprios conselheiros com relação às obras e serviços do programa: “Tem uma creche que fizeram lá no Marítimos, uma creche foi feita, mas eu não tenho certeza se foi feito pelo OP, mas existe uma creche lá, não sei se foi pelo OP” (Conselheiro do OP, 2008).

“Não posso te dizer, assim, com certeza o que foi feito, porque muita das demandas do OP não se sabe se fez, tem demanda que foi feita pela Secretaria de Educação então saiu com o nome da Secretaria, outras foram feitas até por vereador, então o vereador vai e coloca o nome dele lá. No começo eles até colocavam direitinho, com placa do OP e inauguração, mas depois ... Mas assim, o número exato, acho que ninguém sabe, nem a Prefeitura.” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

A falta de transparência dos gastos públicos é um dos principais entraves na partilha de poder que envolve a cessão de responsabilidades e poder decisão por parte do

executivo municipal e o acesso livre e facilitado de informações. Se essas informações são de alguma forma retidas ou parcialmente comunicadas menor serão as possibilidades de controle social da população sobre as ações governamentais.

A segunda questão refere-se diretamente a uma questão metodológica do programa que é a falta de intervenções do CMOPCF na LOA, LDO e PPA através da realização do Plano de Investimento do OP. Como é sabido, em Niterói a Secretaria/Subsecretaria do OP através da sua coordenação intermediava essa relação, como demonstra o trecho de um conselheiro entrevistado: “As demandas normalmente são através da subsecretaria mesmo, a gente não tem condições de ir direto na prefeitura. A secretaria leva essas demandas, aí é a própria subsecretaria que define” (Ex-conselheiro do OP). Essa intermediação fere o princípio da autonomia e compromete a participação ativa do CMOPCF.

Destacamos que no caso estudado não há inversão de prioridades (aspecto diretamente relacionado com a capacidade de investimentos do município), ainda que uma parte das reivindicações do OP tenha sido realizada, pois o CMOPCF não intervém na formulação da peça orçamentária e o executivo é o “mestre” que conduz todo o processo de deliberação sobre o orçamento, até mesmo a inclusão ou não de demandas do OP. O CMOPCF reafirma uma perspectiva elitista na formulação de políticas, deixando estas para os burocratas e técnicos do governo, já que os próprios conselheiros não reconhecem seu espaço com o objetivo de socialização da política e luta por hegemonia

A capacidade de investimentos, dessa forma é consequência direta da falta de compromisso político da administração municipal e pela “contaminação” de práticas políticas clientelistas através das “obras de parceria” e pela relação com as Secretarias Regionais. As práticas políticas atuaram nesse meio no sentido de perpetuar o compromisso com práticas políticas contrárias a democratização da relação Estado e sociedade civil. Esse argumento impediu que o desenho institucional (a que a capacidade de investimentos e inversão de prioridades estava atravessada e subordinada), fosse fortalecido, dando lugar a manifestação de acordos políticos e negociações contraditórios aos projeto do OP (NEVES, 2008).

Segundo Neves (2008) esses efeitos são sentidos e reproduzidos tanto pelos representantes da sociedade civil quanto pelos representantes do governo.

“Os representantes da sociedade civil obtêm influência, ‘poder’ e detém informações que serão prioritárias no processo de construção democrática; contudo, acabam por reproduzir uma participação mais corporativa e, como troca

na política, voltadas aos interesses particulares e aos do grupo de da região que representam (...) As ações desses representantes são baseadas na influência, na troca e na interferência na política, com os políticos e o Executivo (...)” (NEVES, 2008, p.169)

4.1.5. A influência Político-Partidária

A participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas tem sido uma demanda não apenas dos setores mais organizados, mais também um marco diferenciador de partidos políticos, notadamente do PT. Embora seja possível identificar experiências com a participação da sociedade civil na gestão pública de forma diferenciada por diversos partidos, como o caso de Lajes/SC e Vila Velha/ES, o OP, ao longo da década de 1990 se caracterizou com um programa do Partido dos Trabalhadores, alcançando 50% das experiências implementadas no Brasil até o ano de 2000⁹⁶, segundo pesquisa do FNPP. No entanto, é possível perceber que diversas disputas político-partidárias influenciam de forma marcante os programas, contribuindo sobremaneira para caracterizar tensões no interior dessas experiências, como apontam Ribeiro e Grazia (2003) ao destacarem o papel que o partido político possui nas experiências de OP, comprometidos ou não com ideais de participação ou com a manutenção de mecanismos de manipulação.

Embora tenha recebido apoio de uma considerável variedade de movimentos populares em Niterói, o OP só foi concretizado através de um “acordo político” como parte do conjunto de exigências feitas ao PDT⁹⁷ pelo PT encabeçado pela tendência “Articulação – Unidade na Luta” (atual CNB) que em âmbito nacional passou a defender alianças com o PDT. Segundo Neves (2008),

“A questão de se pensar em uma participação mais eleitoral e corporativa está associada à mudança de direção política do PT. Conhecido nos anos 80 como o Modo Petista de se governar, a partir dos anos 90 este foi sendo substituído por um novo modo de governar, mais pragmático e voltado para a institucionalização e ampliação do partido nas instâncias representativas tradicionais” (NEVES, 2008, p.163).

⁹⁶ Segundo Avritzer (2009), na década de 1990 o OP era uma das principais bandeiras do PT e poucas experiências foram implementadas sob a administração municipal de outro partido. A partir de 2000 há uma progressiva descentralização do OP em relação ao PT (Le monde –Controle social)

⁹⁷ Não consiste objetivo desta dissertação aprofundar o debate sobre a relação entre o PT e o PDT. No entanto, é importante destacar que Niterói é um dos principais redutos políticos do PDT no estado do Rio de Janeiro. Como já mencionado nesta dissertação, o PDT possui representação política no município deste 1989 quando Jorge Roberto Silveira foi eleito pela primeira vez. O partido esteve a frente da prefeitura de 1989 a 2002 e depois de 2009 até o presente momento.

Sabe-se que estrutura interna do Partido dos Trabalhadores é historicamente marcada por agrupamentos que representam os distintos grupos políticos do PT. Em Niterói a aparente unidade dentre as diversas tendências e até mesmo de pequenos grupos, propicia um clima de tensão e divergências que acaba caracterizando um ambiente de disputas internas. Um dos exemplos mais claros foram as eleições de 2008, em que o candidato escolhido para representar o partido (ligado a “Democracia Popular”) não recebeu o apoio do ex-prefeito petista (ligado a CNB) por divergências ideológicas entre essas tendências.

As relações entre o PT e PDT ou entre o PT e outros partidos não produziram reflexos ou tensões consideráveis no desenvolvimento do programa de OP e no CMOPCF, pois ao longo dos anos, é possível registrar que grande parte dos atores sociais envolvidos possuía alguma ligação ou apoio ao PT como demonstra a tabela abaixo (Tabela 07) sobre a filiação/afinidade partidária dos conselheiros nos dois últimos ciclos do OP.

Tabela 07 – Filiação/afinidade partidária dos conselheiros nos ciclo de 2005 e 2007⁹⁸

Identificação	Ciclo 2005-2007 (%)	Ciclo 2007-2009 (%)
Filiado ao Partido dos Trabalhadores	27,1	30,8
Afinidade com a proposta do Partido dos Trabalhadores	54,1	57,7
Filiado a outros partidos políticos	4,5	1,9
Afinidade com propostas de outros partidos	14,3	9,6
Total	100%	100%

Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

A afinidade com o PT é a característica que marca a influência político-partidária dos conselheiros do CMOPCF, pois tanto no caso do ciclo de 2005 quanto no ciclo de 2007, mais da metade dos conselheiros consultados possuíam simpatia pela proposta do PT na condução do OP. Essa afinidade, no entanto é bastante instável, já que alguns conselheiros nos informaram que apoiavam o PT quando o OP estava sendo realizado, mas hoje, “precisam apoiar” “outras pessoas”, pois desta forma conseguem recursos para suas regiões. Novamente é possível identificar uma sobreposição de interesses particulares onde as ações são baseadas em questões como a influência, a troca de favores e a interferência

⁹⁸ A pesquisa sobre filiação/afinidade partidária foi realizada com 48 conselheiros referentes ao ciclo de 2005 e 52 referentes ao ciclo de 2007 em dezembro de 2010.

na política como ressalta Neves (2008). Essa afinidade instável com a proposta do partido no município também é afirmada através das entrevistas realizadas:

“Eu apoiei o OP na época do Godofredo e se o Jorge colocasse o OP pra funcionar novamente eu apoiaria o Jorge. Mas hoje ninguém mais acredita no OP, por que ele foi destruído, criou uma desconfiança entre os moradores por que o OP não funcionou como devia e muita gente culpa o Godofredo por que não deu a devida atenção, nem sei se foi o Godofredo, por que depois da Ana Lúcia [Secretária do OP entre 2001 a 2004] ele participou muito pouco. Acho que ele não se dava muito bem com o pessoal da Marcilene [Secretária do OP entre 2005 a 2007]” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

“Por identificação a maior parte dos conselheiros que eram eleitos tinham alguma relação com o Partido dos Trabalhadores, pela própria proposta do Orçamento Participativo e pela forma como era realizada a divulgação. Essa divulgação foi muito restrita às bases do PT, às associações de moradores que apoiavam e às Secretarias Regionais que apoiavam o governo por causa do apoio que o partido precisava. (Entrevista com Ex-Representante governamental)

“O OP, o orçamento participativo foi do PT né ... ele se espelhou em Porto Alegre, no OP que nasceu com o Olívio Dutra. (...) Os conselheiros apoiavam o PT, porque sem o PT o OP não ia mais existir na cidade, como não existe mais e as lideranças como eu e mais da metade do conselho sabe que naquele espaço a gente podia negociar nossas demandas cara a cara com os secretários de um jeito mais ... democrático. Hoje a situação está bem diferente porque não tem o OP, até tem né, mas não funciona. Então o conselheiro, quem é de associação tem que trabalhar com o que tem, a gente não tem partido, mas agente apóia algumas pessoas.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

A passagem acima destaca, segundo Gurza Lavalle; Houtzager e Castello (2006), o que a literatura sobre a reconfiguração da representação política vem demonstrando, ou seja, “os partidos estão perdendo sua centralidade na organização das preferências dos eleitores e na construção de identidades representáveis, cedendo lugar a preeminência dos candidatos e de sua vinculação intimista com a população” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p.59). Luchmann (2008) explica essa questão através da “desconfiança” existente na sociedade civil com relação ao político e estendida aos partidos políticos que se descaracterizam enquanto “mediadores” ou “catalizadores” entre a sociedade e o Estado quando se ligam à lógica da busca e reprodução do poder político. A influência político partidária do PT no CMOPCF não necessitava de um compromisso mais profundo e efetivo, como foi analisado na variável compromisso político governamental já que a relação existente entre os dois se realizava através da busca pelo poder político, neste caso o mais alto cargo político do município: a prefeitura, e que contou com a contribuição de inúmeras lideranças comunitárias que representam outras inúmeras pessoas que

proporcionaram apoio à candidatura própria do partido em 2004, sem a necessidade de apoio do PDT, como o ocorrido em 2000.

Em 13 anos no OP de Niterói estiveram envolvidas várias tendências do PT: entre 1997 a 2000 destaca-se a “Articulação Unidade na Luta” (CNB) proveniente da “Articulação” fundada em 1983. Entre 2001 a 2004 a “Democracia Popular”, assumiu a Secretaria do OP. Esta é uma corrente de menor expressão nacional que a anterior. Entre 2005 a 2007 a tendência “Campo Democrático” coordenou a Subsecretaria e entre 2007 a 2009 foi a vez de um pequeno grupo denominado como “Grupo do Pipico” ligado a CNB. Importante ressaltar que a influência de outras tendências do PT esteve presente no programa através dos demais funcionários como a “Democracia Socialista”, corrente com expressão no cenário nacional e que esteve a frente várias outras experiências de OP no Brasil. Dessa forma é possível falar em vários momentos do OP e Niterói e não em uma unidade garantida pelo PT. As tensões no interior do partido se expressavam no espaço do CMOPCF através da falta de unidade de descontinuidade das ações, provocando uma desconfiança entre os conselheiros com relação a estabilidade do processo.

“Eu acho que o OP poderia ser um órgão dentro da prefeitura, que poderia ter um peso maior e ter mais resultados, por que os resultados são poucos. A gente vê uma certa negligência, por causa de partidos políticos, ‘ah, por que eu sou não sei de que, não vou fazer por que o cara ali é ...’, eu acho isso errado, eu acho que dede o momento que você está ali num todo você também tem que fazer parte, não importa se o fulano é de um lado, ou de outro, a comunidade é a comunidade, não importa.” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

Não é intenção desta dissertação propor que os conselheiros da sociedade civil eram, nas palavras de Dagnino (2005) considerados como “pólo de virtudes democratizantes” e o Estado, através da ação do partido político era a “encarnação do mal” e obstáculo fundamental à participação e a democracia. O que ocorreu no CMOPCF foi a partidarização do espaço onde os membros do partido buscavam o poder político como um fim em si mesmo e a agregação de bases populares que o PT no município possuía com escassez; e a população em troca buscava recursos através do compromisso em apoiar esses grupos. Neste ponto, a questão do associativismo se entrelaça de forma precisa com a questão da partidarização do CMOPCF, já que o vínculo associativo estabelecia a priori a ligação ou afinidade com o partido que estava a frente do processo.

Destaca-se que a denominada “estrutura democrática” do PT encerra em Niterói uma disputa sem grande unidade dentro do partido e que no CMOPCF obteve resultados

como o esvaziamento do debate político. Segundo Iasi (2006) é preciso desmistificar a versão do PT que não é nem “uma versão tupiniquim da socialdemocracia, nem é o altar da pureza da classe que reinventa a política a partir de seu agir freiriano (...)” (IASI, 2006, p.359).

4.2. A opinião dos Conselheiros do CMOPCF sobre a participação e representação

A combinação de mecanismos de participação e representação desenha formas de organização institucional diferentes das instituições políticas tradicionais, sendo os orçamentos participativos um dos exemplos mais estudados. Segundo Gurza Lavalle *apud* Luchmann (2007) (...) o “OP opera simultaneamente com uma representação coletiva de fato (...), e com uma representação internamente construída pelo processo institucional (delegados e conselheiros escolhidos por cidadãos ‘avulsos’ e por representantes de entidade)” (GURZA LAVALLE *apud* LUCHMANN, 2008, p.89).

Segundo Cunha (2007), no primeiro momento dos OPs não há autorização para a representação, dessa forma a participação acontece diretamente sem qualquer tipo de mediação. A população participa das plenárias e pode nelas apresentar e propor questões e prioridades para suas regiões. Em um segundo momento a população elege seus representantes entre os próprios moradores que dará forma ao conselho do OP. Essas pessoas irão representar a cidade no processo de acompanhamento, fiscalização e deliberação das prioridades votadas pela população. Segundo a autora, a representação que caracteriza o OP é muito diferente da representação do sistema político tradicional, ou seja, ela tem origem em um processo de escolha que também decide prioridades. O mandato desses conselheiros é um misto de mandato livre e imperativo, pois ainda que tenham alguma liberdade de negociação e decisão, há um compromisso assumido entre os conselheiros e a população com relação às demandas votadas em plenária. Dessa forma a representação no OP, assume uma “forma piramidal” no decorrer do processo, desde a ampla participação (e apresentação direta de interesses) até a representação delegada aos conselheiros. Cunha (*Idem*) também ressalta que os OPs introduzem um tipo de legitimidade diferenciada para a representação e com ela novos desafios para a teoria da representação.

“Os representantes têm sua legitimidade decorrente da própria identidade e da sua trajetória, que o vincula organicamente com os grupos sociais que o representa, um tipo de representação em que a identidade e pertencimento são valores relevantes e determinantes no processo de escolha do representante” (CUNHA, 2007, p. 36)

O CMOPCF foi a primeira de participação popular e representação da sociedade civil no município de Niterói, com exceção dos Conselhos gestores que possuem uma dinâmica e potencial de inclusão diferenciados. Dessa forma buscou-se avaliar através da tabela 08 qual o significado do OP de Niterói para os conselheiros consultados:

Tabela 08 – Opinião dos conselheiros sobre o significado do OP em Niterói nos ciclos de 2005 e 2007⁹⁹

Avaliação do conselheiro	2005-2007 (%)	2007-2009 (%)
Participação e ampliação da democracia	35,4	36,5
Controle do orçamento público	16,8	17,4
Forma de obter recursos para a região	41,6	38,4
Não possui significado	2,1	-
Não sabe/não respondeu	4,1	7,7
Total	100%	100%

Fonte: Elaborado pela autora, 2010.

A opinião dos conselheiros consultados divide-se, em sua maioria entre participação e ampliação da democracia e uma forma de obter recursos para a região com pequenas variações entre os dois ciclos. O significado “Participação e ampliação da democracia” alcançou 35,4% dos conselheiros consultados no ciclo 2005-2007 e 36,5% no ciclo 2007-2009. A avaliação “Forma de obter recursos para a região” agregou a maioria das opiniões nos dois ciclos, 41,6% no ciclo 2005-2007 e com uma pequena queda no ciclo 2007-2009, 38,4%. Essa constatação confirma a reflexão de Cunha (2007) sobre a variação da motivação para a participação: no caso do OPs essa motivação está relacionada ao atendimento de demandas mais imediatas. Ou seja, a decisão sobre questões mais próximas do cotidiano tem um forte apelo à mobilização e participação. No entanto, através das entrevistas foi também possível compreender que essa percepção é muito tênue, misturando-se a outros elementos

⁹⁹ A pesquisa sobre a opinião dos conselheiros foi realizada com 48 conselheiros referentes ao ciclo de 2005 e 52 referentes ao ciclo de 2007 em dezembro de 2010.

“(…) foi importante porque nós tivemos algumas obras, alguns cursos que o orçamento participativo proporcionou. Pra Niterói foi uma boa informação, quer dizer, o pessoal que participa de fato fica sabendo de que forma ta sendo gasto o orçamento da cidade, que a prerrogativa do OP é essa.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

“(…) desse conselho que eu participei, houve avanços anteriores, mas aí eu não posso nem colocar, mas eu acho que nesses dois períodos que eu participei como conselheiro, esse atual, esse último como suplente, mas aí tive que assumir como titular, eu acho que foram muito poucos, eu não acho que teve uma participação, por que o conselho atual, ele não discute ... ele fica muito pautado em obra, em associação, em obra de rua tal e eu acho que o OP é uma coisa mais abrangente, você tem que discutir orçamento, políticas públicas, vários conceitos aí.” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

“Eu acho que o OP tem que aumentar a participação dos moradores da cidade com assento para as associações, movimento social, prefeitura, porque assim todo mundo tem condições de conversas sério, sem vereador no meio, sem regional. Por que é orçamento participativo, entende? Tem que conversas sobre o orçamento que é o ponto principal, é orçamento participativo, orçamento com a participação dos moradores. Por isso que não deu certo, não tinha conversa sobre o orçamento da cidade, as demandas não eram feitas. Só na minha região, tinha um monte de demandas do OP de 2003 que nunca foram feitas.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

Com relação aos motivos para a participação, grande parte dos conselheiros relatou que já possuíam experiência com mobilização popular antes, reforçando a idéia de que o OP envolve em sua maioria lideranças comunitárias e pessoas que já possuíam uma trajetória de participação identificada com a proposta do OP.

“Foi assim, pelas minhas lideranças, isso por eu estar vendo que a associação de moradores não faz nada pra comunidade, o que eu fiz, eu preciso, o departamento do Barreto, que é a regional do Barreto me ligou e disse: ‘olha, vai ter uma reunião que vai ser lá no colégio, que nós vamos tirar alguns conselheiros e tal’, tudo bem, vamos ver. E quando eu cheguei lá para ver a reunião, e o que acontece, nós chegamos, algumas pessoas que conhecem meu trabalho estavam na reunião disseram: ‘por que não é conselheira, né?’, aí eu falei: ‘mas eu não tenho ...’, ‘vamos colocar você, aí você vai ter uma participação já que eles estão te bloqueando de trabalhar dentro da associação, sabe que você quer fazer pra comunidade e você aqui vai poder fazer’, e aí eu pensei: ‘ah, então vamos fazer’.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

“Bom, eu sou líder comunitária há vinte anos, mais ou menos vinte anos e eu procuro saber o que está ocorrendo com as lideranças comunitárias, o que eu posso participar, me doar um pouco mais para a comunidade, então eu fui convocada por algumas pessoas da comunidade para poder fazer parte do OP, então eu fui pra reunião só pra, meramente conhecer e acabando que eles me elegeram.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

“O que me motivou foi que eu fui presidente da associação de moradores do meu bairro durante 10 anos, 5 eleições que eu fui reeleito e tinha tudo a ver com o que estava sendo mostrado na nossa comunidade, a possibilidade da gente conseguir avançar mais nas questões de saneamento básico, moradia ...água, esgoto tudo que é referente a melhoria de vida para a nossa comunidade e aí nós fomos participar por causa disso.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

Com relação aos efeitos da participação no CMOPCF, foi perguntado sobre o crescimento pessoal e/ou político que o OP proporcionou ao conselheiro. Todos, sem exceção responderam que a participação no OP trouxe algum tipo de crescimento como demonstra os trechos abaixo:

“Eu acredito que o OP trouxe algumas coisas boas na minha vida e na cidade, Claro que essa avaliação deve ser feita nas devidas proporções do que significou o OP na cidade de Niterói. Infelizmente, esse crescimento não foi de muita expressão para a cidade como um todo, pois muitas obras foram realizadas sem o critério de seleção da população. Como crescimento pessoal, eu cresci como militante político e pessoa. Mas o espaço de forma geral era desfavorável.” (Entrevista com Conselheiro do CMOPCF)

“Houve bastante, mas poderia trazer muito mais, eu acho que houve uma facilidade das comunidades estarem juntas ao governo dialogando e tentando soluções para as suas comunidades. E o nosso conselho vê tudo, saúde, educação, saneamento. Trouxe muitos avanços na perspectiva de a gente tá dialogando com o governo.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

Com relação a representação, todos os conselheiros entrevistados que pertenciam a alguma associação de moradores ou eram parte do movimento comunitário ressaltaram que sua participação foi potencializada através do aprendizado. Ainda que o processo do OP tenha proporcionado algum tipo de aprendizado para essas pessoas são poucos os casos de avanços com relação a forma como dialogavam com o executivo e legislativo. Neste caso não há uma renovação das práticas políticas desses sujeitos que continuam acessar recursos públicos através das “obras de parceria”, Secretarias Regionais e em articulação com vereadores. Essa relação personalista entre lideranças comunitárias, executivo e legislativo é marcante na política do município de Niterói e não foi rompida com a introdução do OP, pelo contrário, pode-se dizer que a existência do programa foi atravessada por essas práticas.

No entanto, é possível reconhecer que a manutenção desses tipos de práticas não foi homogênea. Um destes casos foi a criação, a partir da iniciativa de três conselheiros, do Fórum Popular do Orçamento de Niterói em 2007 (FPO-Niterói) a partir do Fórum Popular do

Orçamento – RJ (FPO-RJ), ligados ao Fórum Brasil do Orçamento (FBO). A rede FPO possui como objetivo realizar ações de transparência do orçamento público do estado do Rio de Janeiro e outros municípios. Segue abaixo alguns trechos de entrevista com conselheiros ao serem questionados a avaliação da sua representação com relação a região que foi eleito:

“Na medida do possível eu tento representar a minha comunidade nos lugares que eu participo. No OP as pessoas sempre vinham me perguntar como estavam as obras e eu sempre passava o que era falado nas reuniões. Mas também eu não me prendia ao OP, sempre fui muito ativo na minha comunidade, até já participei da associação de moradores, mas hoje estou afastado. Mesmo assim eu não parei. (...) Acho que eu represento bem as pessoas, mas uma coisa, quando eu era conselheiro o conselheiro do OP representava a cidade, eu fui eleito em Santa Bárbara, mas o conselheiro o OP era da cidade.” (Ex-conselheiro do OP, Entrevista)

“Eu sempre tentei fazer com que a minha participação no conselho fosse bem efetiva. Mas era meio difícil, principalmente para quem não estava dentro da comunidade como o pessoal das associações de moradores. Eu trabalho né ... então ficava meio difícil. As pessoas da minha área perguntavam, assim, as mais chegadas que sabiam que eu era conselheiro. Eu acho que essa tarefa de passar para as comunidades tinham que ser do OP também [da Secretaria/Subsecretaria] porque os conselheiros da sociedade civil, a maioria trabalhava fora.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

“Se você é da comunidade, trabalha com a comunidade, você tem a obrigação de saber das necessidades da comunidade. Se você faz parte de alguma associação de moradores então, nem se fala. Lá na minha região a associação que eu faço parte tenta fazer esse trabalho de mobilizar, levar recursos, coisas que as pessoas precisam e olha que tem muita gente que precisa, as vezes uma informação que você dá faz muda alguma coisa.” (Entrevista com Liderança Comunitária e Conselheiro do CMOPCF)

Segundo pesquisa de *survey* realizada por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) sobre a representação exercida por organizações civis na cidade de São Paulo, 75% dos entrevistados definem-se como representantes de seus “beneficiários” baseado em uma relação ou de “intermediação” ou “proximidade” de interesses. Verifica-se que a participação e representação no CMOPCF não proporcionou mudanças significativas nas práticas desses sujeitos, que em sua maioria continuam a reproduzir, no espaço institucional, uma relação personalista com o poder político institucional. A construção de novas práticas almejadas pelo projeto do OP encontrou obstáculos que fragilizaram o processo ao longo do tempo. Os atores sociais e atores governamentais continuaram a dialogar através do clientelismo, do favoritismo e do personalismo em detrimento da ampliação da participação na construção de uma relação de democratização do Estado e sociedade civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM BALANÇO DA PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO CMOPCF

Esta dissertação pretendeu analisar os desafios e as contradições inerentes à participação e representação da sociedade civil no orçamento participativo de Niterói com o objetivo geral de problematizar e “desmistificar” a relação que é usualmente estabelecida entre participação, representação e democratização e organizar um entendimento sobre a democratização da relação Estado e sociedade civil no município de Niterói através da implantação do Orçamento Participativo. A discussão sobre este programa e seu conselho, o CMOPCF, envolveu as seguintes questões: o orçamento participativo como um instrumento que contribui para a democratização da relação Estado e sociedade civil e suas consequências; o potencial da participação da sociedade na partilha do poder de decisão do Estado e seu elemento educativo; e a (re)configuração da representação exercida pelos atores da sociedade civil e a sua relação com os representantes do executivo municipal. Os resultados da articulação entre participação e representação da sociedade civil a partir de experiências desse tipo foram confrontados com uma parte da literatura sobre o tema em que o OP é visto como uma experiência “virtuosa” na democratização e ampliação da esfera política à parcelas da população com acesso restrito a ela ou intermediada por outros atores. Argumenta-se que a partir do caso estudado, a participação e representação da sociedade civil na produção de decisões e partilha de poder com o Estado pode produzir resultados diferentes daqueles descritos na literatura. Para isso foram consideradas uma série de variáveis como: 1) compromisso político governamental, 2) capacidade associativa do município, 3) o desenho institucional do OP, 4) a capacidade de investimentos do município e 5) a influência político-partidária no programa. Essas variáveis foram necessárias para compreender as contradições e a complexidade dessas experiências que ao mesmo tempo em que produzem reflexos na participação e representação da sociedade são também frutos dela.

Essas variáveis permitiram que a experiência de OP em Niterói e seu conselho fossem avaliados a partir de suas características específicas, moldadas de acordo com uma série de fatores presentes em cada município em que o programa é implantado. No orçamento participativo de Niterói a especificidade de combinar elementos de participação e representação é permeada por inúmeros fatores que nesta dissertação são tratadas como

variáveis. Desde o compromisso político governamental da administração municipal em implementar e dar sustentação ao programa, passando pela densidade associativa do município, pela capacidade de investimentos da prefeitura, pelo desenho institucional do programa até as possíveis influências partidárias no conselho.

No desenvolvimento do argumento, buscou-se mostrar que experiências pautadas em democracia participativa necessitam do suporte teórico da discussão sobre representação, ou mais propriamente do esforço que tem sido realizado por alguns autores ao sustentarem a hipótese da reconfiguração da representação. Para tanto, parte-se da discussão central sobre democracia, participação e representação. Esta discussão nos apresentou um elemento central para o desenvolvimento do objeto: a idéia de democracia como uma construção democrática e, portanto, como um processo em disputa na arena da política. Daí deriva o debate sobre representação e sua forma hegemônica na sociedade como o elitismo democrático e a abertura para alternativas através da ampliação e inclusão progressiva da sociedade civil nas decisões que antes eram tratadas como responsabilidades do Estado. O debate sobre a democracia também nos permitiu perceber um elemento a partir da ampliação da participação política, ou seja, a implementação de experiências como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os orçamentos participativos, que em um primeiro momento eram analisadas sobre o ponto de vista do aumento da participação, passam a ser estudadas a partir da perspectiva da representação dos atores sociais e os impactos que essa forma de representação possui no cenário político, principalmente dos municípios. Esse conjunto de elementos parece desafiar novos olhares para o fenômeno da representação política nos espaços de participação. Dessa forma, os orçamentos participativos no Brasil apontam para um movimento de renovação e reacomodação desses instrumentos de ação política no interior das práticas institucionais da sociedade brasileira, indicando que esse movimento é concomitantemente um processo de inovação e reprodução de práticas e orientações político-institucionais. Dessa forma, o impacto dessas experiências é no sentido de que a participação não substitui a representação, mas pode figurá-la.

As contribuições de A. Gramsci também são essenciais para pensar esses processos participativos como arenas de luta por hegemonia. Já que, seguindo a orientação de Dagnino (2002; 2005) nem sociedade civil pode ser vista como um “pólo de virtudes” nem o Estado pode ser analisado como a “encarnação do mal”, ou como Nogueira (2004) destaca que há uma separação da linguagem da sociedade civil e linguagem do Estado,

pois o sistema hegemônico trata a sociedade civil ou “como fonte geradora de problemas para a governabilidade”, ou como um “expediente com que se conta para aliviar os custos do Estado”. A sociedade civil, por outro lado, se vê “vítima de um Estado exigente que pouco consegue produzir, responsabilizando-o por seus infortúnios, por tudo aquilo que deixa de fazer para atender aos vários carecimentos e por tudo aquilo que faz para ampliá-los” (NOGUEIRA, 2004, p.107). Estado e sociedade civil são duas faces de uma mesma moeda, portanto é preciso desnaturalizar essa dicotomia entre elas e pensar essas duas esferas como uma unidade presente de contradições. Dessa forma é possível perceber que os espaços de participação e representação são arenas onde se travam disputas por idéias e projetos que orientam e interferem a ação dos diversos grupos na esfera política e concorrem na agenda, neste caso, dos municípios.

O OP de Niterói foi um programa fruto de um acordo que de certa forma proporcionou uma abertura política para que a população fosse consultada sobre a necessidade de investimento público nas suas regiões. No entanto, essa abertura não foi suficiente para que houvesse transformações significativas na política do município e nas práticas enraizadas das lideranças comunitárias que junto ao executivo e legislativo continuam a manter relações de tutela e privilégio no acesso a recursos orçamentários. No decorrer do processo a proposta original foi descaracterizada e dessa forma o OP foi transformado em um programa a mais na estrutura de governo do PT, fortalecendo uma cultura política avessa aos ideais de democratização propostos nesse trabalho. Este é ponto central a que a análise conduziu: o orçamento participativo de Niterói não foi capaz de provocar impactos democratizantes na relação entre Estado e sociedade civil, pois o fator fundamental que fragilizou essa relação foi a manutenção de práticas políticas que tratavam os interesses públicos como privados, através da reprodução do clientelismo, do favoritismo, do personalismo tanto por atores da sociedade civil quanto pelos atores governamentais. Dessa forma tanto a participação quanto a representação do CMOPCF não obteve resultados significantes em possíveis transformações/modificações na dinâmica política do município.

Essa experiência pode ser analisada com caso mal sucedido se seus resultados forem comparados com os efeitos democratizantes produzidos em outras experiências como Porto Alegre e Belo Horizonte. A questão levantada nesta dissertação é quais elementos caracterizaram o formato final do programa e como isso interferiu na participação e representação da sociedade civil no CMOPCF.

O compromisso político governamental não foi suficiente para sustentação da proposta. É possível perceber que não havia intenção do executivo em compartilhar seu poder de decisão com a população, já que o próprio município possuía uma “rede” de contatos nas comunidades através das Secretarias Regionais já instituídas e legitimadas pelo poder público. Essa concentração do poder nas mãos de poucas pessoas é uma das características dos governos representativos. Mesmo com implantação do programa e posterior ampliação, as formas de acesso aos recursos públicos permaneceram da mesma forma, ou seja, conselheiros e lideranças comunitárias continuaram reivindicando melhorias para suas regiões através de ofícios ao legislativo, através das Secretarias Regionais, ou informalmente, através de troca de favores entre o público e o privado.

A prática política dos atores, sejam dos representantes do governo, seja dos representantes da sociedade civil reproduziram uma lógica clientelista, ou como aponta Garziano *apud* Neves (2008), um clientelismo de partidos presente em instituições políticas, nos partidos e nas organizações públicas baseados na troca, no favor e no paternalismo. Neves (2008) enfatiza que,

“Se negarmos os aspectos tradicionais presentes à cultura brasileira, estaremos caindo no vazio sociológico, ao reproduzir um sonho de democracia inatingível presente somente no discurso e seus idealizadores. Purismo e apologia não rimam com democracia. Por conseguinte, essa ambigüidade aponta para um enfrentamento necessário dos dilemas no cotidiano da política no parlamento, a partir da ação de seus atores na sociedade civil” (NEVES, 2008, p.193).

A participação da sociedade civil no CMOPCF não teve expressão para que a “vontade popular” fosse sobreposta ao fraco compromisso governamental. Essa expressão da “vontade popular” pode ser atribuída por um lado ao enfraquecido e fragmentado tecido associativo do município, já que a metodologia e a forma de mobilização da Coordenação do OP centralizava a figura da liderança comunitária e das associações de moradores como autênticos intermediadores da população, mas essa intermediação ainda é baseada na versão comunitarista da década de 1980, fragmentada, desarticulada e que busca vantagens das diversas situações. Além disso, a forte presença a política pedetista com viés populista contribuiu para que o compromisso fosse frágil.

Segundo Andrade (2005) a história do associativismo civil no Brasil tem demonstrado que muitas organizações sociais foram criadas, estimuladas e/ou mantidas diretamente por agentes políticos enquanto parte do processo de organização de suas clientelas eleitorais, ou mesmo, no caso de Niterói, essas organizações foram utilizadas

para divulgar a proposta “inovadora” do Partido dos Trabalhadores em troca de recursos que nem sempre eram obtidos através do processo do OP, já que muitas reuniões a portas fechadas foram realizadas entre a Coordenação do OP, lideranças comunitárias e conselheiros selecionados para que poucos recursos fossem divididos de forma desigual e sem conhecimento do conselho como um todo. O OP deveria proporcionar uma renovação dos sentidos da participação, no entanto, o que se vê é a manutenção do velho associativismo comunitário. As representações da política continuaram as mesmas, além da reprodução dos mesmos atores no CMOPCF agindo com o mesmo papel de intermediários da população que desempenham em suas associações.

O desenho institucional neste caso é visto muito mais como um produto das demais variáveis, sendo as mais incisivas: o compromisso político-governamental, o associativismo civil e a influência político partidária. A metodologia do OP não contou com a participação da sociedade civil para sua elaboração, na verdade, foi uma cópia do modelo do OP de Porto Alegre, dada as restrições do executivo. O que mais chamou a atenção neste caso foi a realização de demandas através da manutenção de vínculos pessoais com o poder público, como as relações que se mantinham com os secretárias regionais e vereadores através das Secretarias e “obras de parceria”. Neste caso, os conselheiros não possuíam autonomia para fazer valer o compromisso assumido nas Plenárias com a inversão de prioridades. O CMOPCF ficava a mercê de pequenos recursos advindos de outras secretarias, das “obras de parceria”, ou das Secretarias Regionais. Santos (2009) ressalta que o desenho institucional do programa deve conduzir seus participantes a um aprendizado que tende a torná-los mais exigentes com relação ao fornecimento dos serviços públicos pelo governo local, além de ampliar a compreensão sobre o funcionamento da “máquina pública”, podendo, no limite, tensioná-las a mudanças que o governo não está disposto a fazer. No caso de Niterói, há uma inversão desses princípios. O que foi verificado através das entrevistas é que há um maior conhecimento dos problemas da cidade e um “crescimento pessoal” e na prática política relatado pelos conselheiros.

A capacidade de investimentos foi residual já que não há elaboração do Plano de Investimentos pelo CMOPCF, mesmo que a capacidade de arrecadação do município seja expressiva. Essa variável teve rebatimentos no CMOPCF a partir da falta de realização das prioridades elencada o que gerou descrédito da população ao programa e um obstáculo na representação dos conselheiros já que estes possuíam como atribuição o “*feedback*” das

informações do OP à população. Muitos conselheiros desistiram de acompanhar as reuniões justamente pela falta de realização das prioridades o que ocasionou um esvaziamento do espaço.

A influência político-partidária ainda que pouco debatida nos estudos sobre o OP é uma variável extremamente necessária para a análise do caso de Niterói. É possível perceber uma partidarização do CMOPCF através de seus membros. Essa participação massiva de pessoas filiadas ou com alguma afinidade com o PT não se deu por disputas democráticas nas Plenárias Populares durante o momento das eleições e sim por manipulação da Coordenação do OP no processo de mobilização. O espaço do conselho deve ser concebido como uma arena de lutas por projetos, e o que se verificou foi a presença de apenas um projeto, o do PT. E mais, o conflito que se deu foi entre as tendências do partido pela polarização das ações do OP. Os partidos políticos desempenham importantes funções na sociedade, como Gramsci já ressaltava em “O Moderno Príncipe”: este não deve ser uma pessoa real, mas sim “um organismo, um elemento complexo”, “a primeira célula na qual se aglomeram germes de vontade coletiva, que tendem a se tornar universais e totais” (GRAMSCI, 1984, p.6).

Percebe-se, na experiência de orçamento participativo de Niterói, uma forte tensão entre o compromisso político governamental, a capacidade associativa e a influência do partido político. Essas três variáveis foram fundamentais para caracterizá-lo como um programa consultivo, de baixa densidade participativa e com representação fraca. Os resultados obtidos através dessas três variáveis apontam a uma questão principal e determinante: as práticas políticas reproduzidas pelos diversos atores da sociedade civil e do governo foram decisivas para o fracasso da proposta, dessa forma ela pode ser caracterizada com mal sucedida do ponto de vista da democracia participativa.

Os conselheiros do CMOPCF não possuíam autonomia necessária e poder de deliberação no OP. E com o fim do OP, grande parte deles continuou a reproduzir as mesmas as práticas personalistas de acesso aos recursos públicos com que estavam acostumados a fazer, pois o OP se transformou em apenas mais um programa sem o fator “inovação” que provocou impactos substantivos na dinâmica política de outros municípios.

Ainda que o município tenha experimentado a combinação de mecanismos de participação com representação através da sociedade civil e provocado pouquíssimos impactos na representação dos atores governamentais, pode-se perceber vestígios de tensões no executivo em partilhar seu poder de decisão sobre o município, principalmente

no acesso a informações que deveriam ser encaminhadas ao CMOPCF, além da “manobra” das obras de parceria, que foi uma alternativa à inversão de prioridades. Percebe-se que ainda que o OP não tenha provocado impactos substanciais nas formas de representação e participação, ele representou uma ameaça ao poder instituído que com receio de que o poder de decisão concentrado nas mãos de um pequeno grupo fosse dividido houve o fortalecimento um projeto de manutenção e fortalecimento de práticas políticas avessas a democratização. A experiência de Niterói apresenta para a hipótese da reconfiguração da representação e ampliação da democracia a partir de experiências de inovação institucional a necessidade de considerar que as diversas experiências de OP no Brasil, além de serem condicionadas pelas particularidades de seus municípios, a questão das práticas políticas dos atores sociais é fundamental para sua compreensão. Portanto, não é possível que o mesmo sucesso que se obteve em Porto Alegre, por exemplo, será repetido em outro município. A hipótese da reconfiguração não produziu efeitos marcantes em Niterói, o que se verificou foi uma reacomodação de práticas políticas antagônicas a construção de uma “política com muita política”¹⁰⁰ a partir da troca de favores entre atores da sociedade civil e do Estado, concessão de privilégios e favoritismos.

Por fim, ressalta-se que o período em análise e o objeto empírico escolhido se configuraram como uma tentativa de compreender as relações entre representação e participação para a democracia no município, revelando dimensões que essa dissertação apenas tangenciou, e que ficam na agenda para pesquisas futuras.

¹⁰⁰ Designação de Marco Aurélio Nogueira (2001) para a construção da política através do aproveitamento civilizado do conflito, valorização do diálogo, defesa da atividade crítica.

ANEXO – Roteiros de Entrevista

Roteiro de entrevista – Conselheiros do OP

Em que região foi eleito como conselheiro?

Há quanto tempo é conselheiro?

Participa de algum movimento social e/ou partido político (organização/entidade)? Qual?

Sobre o OP

1- Como tomou conhecimento do OP?

2- O que o motivou para participar do OP?

3 - Quais os avanços que você destacaria que o OP deixou para sua cidade?

4 - Que dificuldades o OP enfrenta na sua cidade?

Relações entre o OP, o conselheiro e a população

5 - OP trouxe algum crescimento pessoal e/ou político para você?

6- De que maneira foram realizadas as eleições para conselheiro?

7 - Quais são suas atribuições como conselheiro?

8- Você acha que o papel dos conselheiros foi bem esclarecido e definido?

9- Como conselheiro, você mobiliza a sua comunidade? De que maneira?

10- Como você expõe suas idéias nas reuniões do conselho? São aceitas?

11- De que maneira você negocia as propostas do OP com o executivo municipal para o atendimento das demandas na sua região?

12- Como você avalia sua participação no conselho? Você se sente capacitado para exercer a função de conselheiro?

13- Quais foram as estratégias criadas para incentivar a participação dos conselheiros no OP? Foram eficazes?

14 - Você participou das comissões temáticas? Como?

15- Que questões são discutidas nas reuniões do conselho?

16- Sua região ou bairro já foi beneficiado com obras ou serviços do OP?

17- De que maneira você consegue benefícios para sua região além do OP?

Relação entre o OP e outras instancias/organizações

18 - Como você vê esse encontro entre o conselho e a Câmara de Vereadores? Cite exemplos(aqui destacar os acordos, ou tensões provocados nesse encontro entre o conselho e a câmara.)

19- Qual a relação entre o conselho e as administrações regionais? Cite exemplos(aqui destacar os acordos, ou tensões provocados nesse encontro entre o conselho e as regiões.)

- aspectos distributivos do orçamento: quanto se gastou? em que obra qual foi executada?

20- Como você percebe o encontro entre o OP e as associações de moradores? Cite exemplos(aqui destacar os acordos, ou tensões provocados nesse encontro entre o conselho e as regiões.) - aspectos distributivos do orçamento: quanto se gastou? em que obra qual foi executada?

Sobre o potencial “democratizante” do OP

21 - Em sua opinião a população que participou do OP decide realmente sobre políticas públicas, obras e serviços?

22 - No processo de decisão e encaminhamento das demandas do OP qual a influência da Prefeitura? E a da população?

23 - Em sua opinião, a prefeitura priorizou a execução das demandas decididas no OP?

24- De maneira geral, você acha que o OP é uma boa maneira de solucionar os problemas da cidade? Por quê?

25 - Houve mobilização do conselho com o término do OP? Como? Que respostas o conselho obteve?

Roteiro de entrevista – Lideranças locais

Bairro/região

Participa de algum movimento social e/ou partido político (organização/entidade)?

1- Como tomou conhecimento do OP?

2- Qual é a sua relação com o OP?

3 - Você participou de alguma assembléia/reunião do OP?

4 - Sua região ou bairro já foi beneficiado com obras ou serviços do OP?

Como foi a execução da obra (a inauguração houve festa como se deu?)

5 - A população tomou conhecimento?

6 - Como foi a divulgação?

7 - De que forma você negocia as demandas da região com a prefeitura? E a relação com as administrações regionais?

8 - De maneira geral, você acha que o OP é uma boa maneira de solucionar os problemas da cidade? Por quê?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca e KECK, Margaret. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. Caderno CRH, Salvador, v.21, n.52, jan./abr.2008, p. 99-112.

ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR; Arturo. Cultura, cidadania e democracia – a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana. In: ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo (orgs.). Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

ANDRADE, Edinara Terezinha de. Democracia, orçamento participativo e clientelismo: Um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e Blumenau/SC. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 1994.

_____. A moralidade da democracia. São Paulo: Editora Perspectiva. 1996.

_____. Sociedade civil, esfera pública e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre; [s.n]. Relatório final do projeto Civil Society and Democratic Governance. 2000.

_____. O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e terra, 2002.

_____. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (org.). A inovação democrática no Brasil: O Orçamento Participativo. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

_____. Sociedade civil, instituições representativas e representação: Da autorização à legitimidade da ação. Dados - Revista de Ciências Sociais, Vol. 50, Nº 3, 2007, pp. 721-755.

_____. A relevância política da participação popular. *Le Monde Diplomatique Brasil*, março de 2009.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. *Cadernos Metrópole*, nº3, 2000, pp. 65-79.

BAIERLE, Sérgio. A Explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. Porto Alegre: CIDADE [s.n.], 1997.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo, Ática, 1998.

BEZERRA, Marcos Otávio. Participação popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de orçamento participativo. 2004. (texto não publicado)

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOSCHI, Renato. A arte da associação – Política de base e democracia no Brasil. São Paulo: Vértice, 1987.

CARVALHO, Maria do Carmo A. de A. “Epppur si muove...” Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1997.

_____. Participação social no Brasil hoje. São Paulo: Instituto Polis, 1998.

CHAUÍ, Marilena. Cultura e democracia – o discurso competente e outras falas. 12ª Edição. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais. *Novos Estudos CEBRAP*, nº34, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

_____. Prefácio. In: SEMERARO, Giovanni. Gramsci e a sociedade civil. Cultura e educação para a cidadania. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

_____. Democracia: Um conceito em disputa. Rio de Janeiro, 2001. Não publicado.

CUNHA, Eleonora S. M.. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova concepção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (org.) Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Sociedade Civil e espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e terra, 2002a.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e terra, 2002b.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (org). Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización. Caracas: Faces, 2004.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert. Sobre a democracia. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 2001.

DEMO, Pedro. Participação é conquista. São Paulo: Editora Cortez, 1988.

DIAS, Márcia Ribeiro. Sob o signo da participação popular – O orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

_____. Da capilaridade do sistema representativo. Em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. In: Civitas. Porto Alegre, v.4, n.2, jul. - dez. 2004.

DOIMO, Ana Maria. A vez e a voz popular – Movimentos sociais e a participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Democracia: polêmicas, confrontos e direcionamentos. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

FARIA, Claudia Feres. O Estado em movimento: Complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE - IPPUR, 1997.

FELTAN, Gabriel de Santis. Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FERRAZ, Na a Targina Rodrigues. Conselhos Gestores em saúde: A experiência do Espírito Santo durante a gestão petista. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 1998.

_____. Impactos da experiência conselhistas sobre as atividades políticas e organizativas dos movimentos sociais na saúde: O caso do movimento popular de Campinas/ São Paulo. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

FERREIRA, Ana Luiza Souto. Lages um Jeito de Governar. Revista Pólis, São Paulo: Pólis, nº 5, 1991.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. O Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOMES, Ana Lígia. “Os Conselhos de políticas e de direitos”. In Programa de capacitação para assistentes sociais – módulo 4 – o trabalho do assistente social e as políticas sociais. CFESS – ABEPSS – CEAD/ NED – UnB. Centro de Educação Aberta, Continuada a distância, 2000.

GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol. 2, 2ª edição, 2001.

_____. Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol. 1, 4ª edição, 2006.

_____. Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol. 3, 4ª edição, 2007.

GURZA LAVALLE, Adrián. Espaço e vida públicos: reflexões teóricas e sobre o pensamento brasileiro. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2001.

GURZA LAVALLE, Adrián; ARAÚJO, Cícero. O debate sobre a Representação política no Brasil: nota introdutória. Caderno CRH, Salvador, v.21, n.52, jan./abr.2008, p. 09-12.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter e CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis – Novas instancias de mediação e os desafios da legitimidade. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 21, nº60, 2006, pp. 43-66.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O Federalista. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984. (Coleção Pensamento Político).

HELD, David. Modelos de Democracia. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOBBS, Thomas, “Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil”. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Col. Os Pensadores)

HUNTINGTON, Samuel P. A terceira onda: A democratização no final do século XX. São Paulo: Editora Ática, 1994.

IASI, Mauro Luis. As metamorfoses da consciências de classe. O PT entre a negação e o consentimento. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

IDEIAS. Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. 5(2)6(1).Unicamp. São Paulo: Campinas, 1998-1999.

KUNRATH SILVA, Marcelo. Construção da “participação popular”: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade federal do Rio Grande do Sul, 2001.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Possibilidades e Limites da democracia deliberativa: A experiência do Orçamento participativo de Porto Alegre. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

_____. Os sentidos e desafios da participação. Revista Ciências Sociais Unisinos, São Leopoldo, RS, 42(1):19-26, jan/abr 2006.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. Caderno CRH, Salvador, v.21, n.52, jan./abr.2008, p. 87-97.

MACPHERSON, Crawford Brough. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

_____. Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1991.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 10, n°29, 1995, pp. 5-35.

_____. Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial: 1998.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

MARTINS, José de Souza. O poder do atraso. Ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MENEGUELLO, Rachel. PT: A formação de um partido 1979-1982. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MIGUEL, Luiz Felipe. Representação política em 3-D – Elementos para uma teoria ampliada da representação política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 18 n°51, 2003, pp. 123-140.

NEVES, Angela Vieira. Cultura política e democracia participativa: Um estudo sobre o orçamento participativo. Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

NEZ, Héloïse. Democracia participativa e inclusão socio-política: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). Disponível em; http://www.democraciaparticipativa.org/pg_biblioteca.html. Acesso em: 06 de agosto de 2010.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Em defesa da política. São Paulo: Editora Senac, 2001.

_____. Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática. 2ª. Edição, São Paulo: Cortez Editora, 2005.

OLIVEIRA, Francisco. Reforma do Estado e democratização do poder local. In: TELLES, Vera da Silva. Poder local, participação popular, construção da cidadania. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. FASE/IBASE, 1999.

PATEMAN, Carole. Participação e teoria democrática. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Potyara A. P. Política social – Temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Apresentação - Sociedade civil: mágica e a sedução do conceito. In: AVRITZER, Leonardo (org.). Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

PINTO, Céli Regina Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 21, nº60, 2006, pp.97-113.

PITKIN, Hanna F. The concept of representation. California: University of California Press, 1967.

_____. Representação: palavras, instituição e idéias. Lua Nova, N°67, 2006, pp.15-47.

PONTES, Lúcia; KLEINEKATHOFER, Michael. Novos formatos de democracia ampliada na gestão local. A experiência do orçamento participativo na cidade do Recife. Recife: Centro Josué de Castro, 1998.

PONTUAL, Pedro. O processo educativo no Orçamento Participativo – Orçamento Participativo e alianças para o desenvolvimento. Seminário Regional Fortal – Buenos Aires, 10 a 12 de maio de 2004.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Financiamento local e orçamento participativo – Documento Base. Rede Urb-AI nº9, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Lei Orgânica Municipal de Niterói de 04 de abril de 1990 (atualizada em 2005).

_____. Lei nº1157. Plano Diretor de Niterói. 19 de dezembro de 1992.

_____. Grupo de Trabalho do OP. Relatório Parcial do Orçamento Participativo. Agosto/1997-Maio/1998.

_____. Grupo de Trabalho do OP. Relatório “Propostas e Diretrizes para o Programa de Governo do Prefeito”. 1997.

_____. Secretaria de Orçamento Participativo. Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização, 2002-2003.

_____. Secretaria de Orçamento Participativo. Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização, 2003-2004.

_____. Secretaria de Orçamento Participativo. Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização, 2004-2005.

_____. Secretaria de Orçamento Participativo. Relatório “O que é o Orçamento Participativo? Será que Niterói já respondeu esta pergunta?”. 2004

_____. Secretaria de Orçamento Participativo. Ofício nº256/2004.

_____. Subsecretaria de Orçamento Participativo. Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização, 2005-2007.

_____. Subsecretaria Municipal de Orçamento Participativo. Relatório “Participativo: Avanços, dificuldades e perspectivas”. Fevereiro de 2005.

_____. Subsecretaria Municipal de Orçamento Participativo. Relatório “Orçamento Participativo de Niterói – Avanços, dificuldades e perspectivas”. 2005.

_____. Subsecretaria Municipal de Orçamento Participativo. Relatório “Somando para dividir. 2006.

_____. Subsecretaria de Orçamento Participativo. Regimento Interno do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização, 2007-2009.

_____. Subsecretaria Municipal de Orçamento Participativo. Relatório “Demandas levantadas e Demandas concluídas (1999 a 2006). 2007.

_____. Subsecretaria Municipal de Orçamento Participativo. SOP – Relatório Regional do Ingá, 2007.

_____. Secretaria Municipal de Defesa Civil e Integração Comunitária. Manual de objetivos e atribuições da Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária. [s.d.] 2007.

_____. Secretaria Municipal de Defesa Civil e Integração Comunitária. Relatório “Mapa Completo – OP (Mapa de Demandas – Obras e Serviços da Diretoria de 2003/2004/2005/2006/2007 e 2008)”. 2008.

PRODEP. Projeto Democracia participativa. Pesquisa: Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 – 2006. Disponível <http://www.democraciaparticipativa.org/>. Acesso em: 15 de julho de 2010.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. Experiências de orçamento participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000. FNPP, Petrópolis: Ed. Vozes, 2003.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Nova Cultural: 1973. (Col. Os Pensadores).

ROVER, Oscar José. O orçamento participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

SADER, Eder. Quando novos personagens entram em cena – Experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SADER, Eder e PAOLI, Maria Célia. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro (Notas de leitura sobre acontecimentos recentes). In: CARDOSO, Ruth (org.). A aventura antropológica. São Paulo: Paz e Terra, 2ª edição, 1988.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. Revista de Ciências Sociais. Nº. 25, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Rogério Santana dos. A inclusão digital requer novo pacto social entre governos e sociedade. Inclusão Social, Brasília, v. 1, n. 1, p. 24-27, out./mar., 2005

SANTOS, Adriano Caetano. Os primeiros 15 anos de orçamento participativo no Brasil: Um balanço da literatura produzida. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2009.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SEMERARO, Giovanni. Sociedade de massas, sociedade civil e subjetividade. Disponível em: <http://www.acesa.com/gramsci/>. Acesso em: 23 de julho de 2010.

_____. Libertação e hegemonia: Realizar a América latina pelos movimentos populares. São Paulo: Idéias & Letras, 2009.

SCHERER – WARREN, Ilse; CHAVES, Iara Maria (orgs). Associativismo civil em Santa Catarina: Trajetórias e tendências. Florianópolis: Insular, 2004.

SILVA, Lessandra da. Institucionalização de práticas participativas na administração pública: Caminho para a redemocratização do poder local? Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 2001.

SILVA, Tarcísio da. Da participação que temos à participação que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

SIMIONATTO, Ivete. O social e o político no pensamento de Gramsci. In: AGGIO, Alberto. Gramsci: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: UNESP, 1998.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. Participação, cultura política e modelos de gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: Contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sociedade civil e participação cidadã no poder local. Salvador: Série UFBA em Campo/Estudos, 2000.

TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BÔAS, Renata (org.). Participação popular nos governos locais. São Paulo: Pólis, 1994.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. Introdução à pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Editora Atlas, 1990.

VITALE, Denise. Democracia Direta e Poder Local: A experiência brasileira do orçamento participativo. In. COELHO, Vera Schathan R. Pereira & NOBRE, Marco (org). Participação e Deliberação: Teoria, Democracia e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, DRC, 2004a.

_____. Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002). Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, nº 18. Instituto Polis/PUC SP, 2004b.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. The spread of participatory democracy in Brazil. In: OP Brasil. Relatório de Pesquisa. Democracia Participativa. Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: os paradoxos de participação e governo em Recife: [s.n.], 1999.

_____. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2003.