

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

WAGNER DE MELO ROMÃO

**Nas franjas da sociedade política:
estudo sobre o orçamento participativo**

São Paulo
2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**Nas franjas da sociedade política:
estudo sobre o orçamento participativo**

Wagner de Melo Romão

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Alvaro Augusto Comin

São Paulo
2010

Resumo

A literatura acadêmica sobre as novas instâncias de participação surgidas no Brasil, nas últimas duas décadas, foi marcada por estudos que colocavam a “sociedade civil” como elemento impulsionador e centro deste processo. A tese se estrutura a partir da crítica a esta perspectiva de análise, focalizando o modo como esta literatura conformou determinada visão sobre as experiências de orçamento participativo (OP). Defende-se que os estudos sobre tais experiências devem considerar menos a referência da sociedade civil e mais as dinâmicas sociopolíticas próprias dos partidos políticos e dos governos, reunidas no conceito de sociedade política. Assim, o OP é analisado enquanto: a) uma estratégia de mobilização e ampliação da base social de apoio de governos e de partidos; e b) um novo espaço de interação de agentes sociopolíticos, permeado pela lógica das disputas eleitorais. Apresenta-se um estudo de caso do orçamento participativo de Osasco – SP, voltado, sobretudo, para os aspectos político-institucionais da experiência e para a análise do conselho do OP e do perfil sociopolítico de seus conselheiros. A pesquisa indica a predominância de um alto envolvimento dos conselheiros com a sociedade política, o que se combina com as funções estratégicas do orçamento participativo, de movimentação permanente e formação de novos quadros militantes.

Palavras-chave:

orçamento participativo, sociedade política, sociedade civil, partido político, participação

Abstract

The academic literature related to the new instances of participation in Brazil over the last two decades has been characterized by studies that considered the “civil society” both as a triggering element and center of this process. The thesis is based on the critic of this kind of analysis, and focuses on the way this literature generated a certain view on the experiences of participatory budget (PB). It advocates the idea that the studies about such experiences should focus less on the reference of the civil society and more on the sociopolitical dynamics that characterize the political parties and governments and that are comprised in the concept of political society. Thus, the PB is analyzed as being: a) a strategy for the participation and increase of the social basis of support given by governments and parties; and b) a new space where sociopolitical agents can interact and which is permeated by the logics of electoral disputes. It presents a case study of participatory budget in the city of Osasco – SP aimed at the political and institutional aspects of the experience, and at the analysis of both the PB council and the sociopolitical profile of the counselors. The research points to the significant involvement of the counselors with the political society, which relates to the strategic roles of the participatory budget, permanent movement and formation of new party militants.

Key Words:

Participatory budgeting, political society, civil society, political party, participation

AGRADECIMENTOS

Vinda esta tese a público, procedo aos devidos agradecimentos às pessoas que me ajudaram a fazê-la deste modo.

Agradeço meu orientador, o professor Alvaro Comin. Talvez sua principal qualidade na orientação tenha sido a precisão com que soube me convencer, em vários momentos de elaboração da tese, dos riscos que corria ao manter determinada linha – equivocada – de análise. Alvaro me ajudou a ganhar coragem para propor caminhos investigativos que, embora possam ser constituídos de pavimento ainda irregular, não se conformam em ir apenas à próxima esquina. Espero ter podido corresponder ao menos a parte de suas expectativas.

Agradeço duas pessoas que foram essenciais para o aprendizado sociológico e acadêmico que levarei comigo, para muito além da confecção da tese. Numa manhã fria de junho, na banca de qualificação, Glauco Arbix e Marta Arretche me proporcionaram uma aula sobre o que *não* deve ser feito em uma tese de sociologia política. Ajudaram-me, com meu orientador, a tirar uma enorme pedra drummondiana do meio de meu caminho.

Agradeço a Maria Angela Ferraro de Souza, secretária do Programa, pela paciência e disponibilidade em atender e orientar a mim e a meus colegas pós-graduandos. Em sua pessoa, agradeço também a todos os funcionários da FFLCH-USP.

Agradeço meu amigo Thiago Rodrigues, com quem, nestes anos, trabalhei no curso de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina. Ele acompanhou boa parte de meus (des)caminhos ao longo da elaboração da tese. Agradeço também a todos os colegas com quem convivi naquela instituição.

Agradeço aos funcionários da Fundação Perseu Abramo, em especial ao Carlos Henrique Menegozzo, que me acolheram com carinho naquela casa azul da rua Francisco Cruz, sobretudo no primeiro período de elaboração desta tese.

Agradeço aos colegas e amigos que, ao longo destes mais de quatro anos – e às vezes mesmo sem saber que o faziam – colaboraram com ideias, leituras, comentários e

indicações para a elaboração desta tese: Brasília Sallum, Gilson Lameira, Nabil Bonduki, Joaquim Toledo, Douglas Mendosa, Vanessa Sígolo, Demetrio Toledo, Maria Paula Patrone Regules, Walter Hupsel, Guilherme Nascimento, Rossella Rossetto, Cesar Filomena, Maíra Bühler, Alexandre Guerra, Maria Amélia Corá, Claudio Malatesta, Fabio Maleronka Ferron, Weber Sutti, Mauricio Dantas, Gustavo Vidigal, Marcio Pozzer, Daniel Yuhasz, Shirley Pinheiro, Mara Paulini Machado, Rodrigo Toledo Vicino, Fabio Sanchez, Fernando Kleiman e Itaquê Barbosa.

Agradeço ao meu amigo Murillo Marschner de Brito, que comigo colaborou no tratamento dos dados quantitativos deste estudo.

Agradeço à direção do Instituto Via Pública, em que atualmente desenvolvo minhas atividades profissionais, nas pessoas de Pedro Paulo Martoni Branco, Luiz Henrique Proença Soares e Luiz Augusto Corá, pelo carinho que sempre demonstraram para com esta tese. Agradeço também aos meus e às minhas colegas de trabalho, pela torcida.

Agradeço a Nice Abrantes, coordenadora do orçamento participativo de Osasco, que me forneceu documentos e contatos fundamentais para a elaboração desta tese. Nice é destas pessoas apaixonadas pelo ideal democrático, pela participação e pela dimensão republicana da gestão pública. Além disso, compreende a importância de estudos analíticos como o que busquei realizar, no intuito de ampliar os limites das experiências de participação dos cidadãos nos assuntos ditos governamentais.

Agradeço também a Rose Lima e a Valmir Prascidelli, que me concederam entrevistas importantes para a confecção da tese. Também agradeço aos 32 conselheiros e conselheiras do OP de Osasco, que me forneceram o principal material empírico para executá-la a contento.

Agradeço à Mara, à Erica e ao Fábio, minha família campineira, que acompanharam todo o processo de produção desta tese e que foram fundamentais para o apoio “estrutural” nestes últimos meses, em meio às urgências da vida.

Agradeço aos meus pais, Geraldo e Wanda, e ao meu irmão Luiz, pela força que permanecem me concedendo, pelo amor e pelo cuidado de sempre.

Por fim, agradeço à Vanessa, minha companheira, também pela força, pelo amor e pela compreensão. Agradeço ao Vital, nosso filho, que soube tirar os livros das minhas mãos nas horas certas. E também agradeço ao Vinicius, nosso filho recém-chegado, que me acompanhou nas últimas madrugadas de escrita da tese.

Dedico esta tese à Vanessa, ao Vital e ao Vinicius. E também a dedico à memória militante de Rose Lima.

franja *s.f.* **1** ornamento que consiste de fios ou tiras pendendo da orla de um tecido desfiado ou repicado **2** qualquer coisa semelhante a esse ornamento **3** cabelo puxado para a testa, que a encobre total ou parcialmente

Dicionário Houaiss da língua portuguesa

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
CAPÍTULO 1	
ESTUDO SOBRE A OBRA DE LEONARDO AVRITZER	17
A) AVRITZER E A MORALIDADE DA DEMOCRACIA	19
B) DEMOCRACIA E CONFORMAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA	30
C) A VISÃO DE AVRITZER SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	44
D) AVRITZER E AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: REAFIRMAÇÃO DAS TESES SOBRE A SOCIEDADE CIVIL	54
CAPÍTULO 2	
ANÁLISE DA LITERATURA SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	65
A) TRADIÇÃO ASSOCIATIVA, VONTADE POLÍTICA E CULTURA POLÍTICA	66
B) PEQUENA DIGRESSÃO: SOCIEDADE X ESTADO OU <i>CONTINUUM</i> DE ALINHAMENTO E INFLUÊNCIA?	71
C) A CULTURA POLÍTICA E O PARTIDO DOS TRABALHADORES	76
D) A POLÍTICA PARTIDÁRIA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	78
E) QUESTÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO	86
CAPÍTULO 3	
MARCOS DE UMA ANÁLISE SOCIOPOLÍTICA SOBRE O OP	93
A) OP E SOCIEDADE POLÍTICA	93
B) ASPECTOS ESTRUTURANTES DA OBRA DE ANGELO PANEBIANCO SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS	96
C) O OP COMO UM ESPAÇO DE MOBILIZAÇÃO PERMANENTE E DE AMPLIAÇÃO DE BASE SOCIOPOLÍTICA	100
D) O OP COMO UM NOVO ESPAÇO DE INTERAÇÃO POLÍTICA	105
E) PROPOSTA DE ANÁLISE SOBRE O OP	110

CAPÍTULO 4	
ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE OSASCO – SP	117
A) BREVE CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO POLÍTICO EM OSASCO DESDE 2005	118
B) DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE OSASCO	125
C) O SENTIDO POLÍTICO-ESTRATÉGICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	143
CAPÍTULO 5	
OS CONSELHEIROS DO OP DE OSASCO	151
A) ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO OP DE OSASCO COM FOCO NOS CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E EM SEUS CONSELHEIROS	151
B) APRESENTAÇÃO DO PERFIL DOS CONSELHEIROS E DE SUAS OPINIÕES SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	177
C) OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO NO OP	194
CONSIDERAÇÕES FINAIS	200
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	204
ENTREVISTAS REALIZADAS	219
ANEXOS	221
ANEXO 1 – REGIMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE OSASCO	222
ANEXO 2 – PORTARIA QUE DISPÕE SOBRE A COMISSÃO TÉCNICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE OSASCO	229
ANEXO 3 – QUESTIONÁRIO UTILIZADO JUNTO AOS CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE OSASCO	231

TABELAS

Tabela 1 – Distribuição de frequências relativas, segundo a preferência partidária do total de entrevistados, dos eleitos delegados(as) e conselheiros(as) do OP de Porto Alegre – 2000 e 2002	82
Tabela 2 – Resultado das eleições para prefeito – Osasco – 1988 – 2000	119
Tabela 3 – Votação para prefeito – Osasco – 2004 – 1º Turno	120
Tabela 4 – Votação para prefeito – Osasco – 2004 – 2º Turno	120
Tabela 5 – Votação dos vereadores eleitos em Osasco – 2004	122
Tabela 6 – Votação para prefeito – Osasco – 2008	123
Tabela 7 – Votação dos vereadores eleitos em Osasco – 2008	124
Tabela 8 – Participação anual no OP de Osasco por regiões	134
Tabela 9 – Origem dos entrevistados	156
Tabela 10 – Origem dos 26 entrevistados das regiões	157
Tabela 11 – Índice de envolvimento político – variável original	158
Tabela 12 – Categorias de envolvimento político	159
Tabela 13 – Conselheiros entrevistados e índice de envolvimento político	160
Tabela 14 – Envolvimento político x Sexo	161
Tabela 15 – Envolvimento político x Idade	162
Tabela 16 – Envolvimento político x Escolaridade	163
Tabela 17 – Envolvimento político x Trabalho	163
Tabela 18 – Envolvimento político x Renda domiciliar	164
Tabela 19 – Envolvimento político x Participação em outros conselhos	165
Tabela 20 – Envolvimento político x Vinculação a ONG/entidade	165
Tabela 21 – Envolvimento político x Nível de vinculação a ONG/entidade	166
Tabela 22 – Envolvimento político x Participação em “movimento”	167
Tabela 23 – Envolvimento político x Participação em sindicato	167
Tabela 24 – Envolvimento político x Frequentadores de igrejas	168
Tabela 25 – Envolvimento político x Representação ou atividade específica na igreja (participação qualificada)	168
Tabela 26 – Envolvimento político x Filiação religiosa	169
Tabela 27 – Envolvimento político x Tempo de participação no OP	170
Tabela 28 – Envolvimento político x Reeleição	170
Tabela 29 – Frequência de filiação em partido político	171
Tabela 30 – Tempo de filiação x Partido político	171
Tabela 31 – Frequência sobre nível de participação na campanha eleitoral de 2008	173
Tabela 32 – Participação em plenárias de políticos	173

Tabela 33 – Pretensão a ser candidato a vereador	174
Tabela 34 – Envolvimento político x Participação nas instituições pesquisadas	175
Tabela 35 – Comparação entre a participação nas instituições pesquisadas	175
Tabela 36 – Declaração de voto para prefeito (2008)	176
Tabela 37 – Declaração de voto para vereador (2008)	177
Tabela 38 – Conselheiros com baixo envolvimento político	178
Tabela 39 – Conselheiros com moderado envolvimento político	179
Tabela 40 – Conselheiros com alto envolvimento político	184

QUADRO

Quadro 1 – Regiões do Orçamento Participativo de Osasco – 2005-2009	128
---	-----

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Organograma de funcionamento do OP – Osasco	129
Gráfico 2 - Localização da coordenadoria do OP no organograma da prefeitura	136
Gráfico 3 - Deliberação e negociação de demandas no OP de Osasco	139

APRESENTAÇÃO

As últimas duas décadas têm apresentado uma novidade nos termos da relação entre sociedade civil e Estado no Brasil. São diversas as denominações dadas a ela pela literatura acadêmica: “espaços públicos” (Dagnino, 2002), “públicos participativos” (Avritzer, 2002; Avritzer e Wampler, 2004), “novos espaços de participação” (Gurza Lavalle, 2003), “arranjos institucionais participativos” (Gurza Lavalle, Houtzager, Acharya, 2004), “novos espaços democráticos” (Cornwall e Coelho, 2004, 2009), “instituições híbridas” (Avritzer e Pereira, 2005), “instituições participativas” (Castello, Gurza Lavalle, Houtzager, 2009; Avritzer, 2009), “espaços participativos” (Rodgers, 2009). Com pequenas variações relacionadas ao objeto em si ou às referências teóricas do autor, tais denominações dizem respeito às novas instâncias ou ambientes institucionais estabelecidos por governos, às vezes por força de lei, que pretendem reunir representantes do Estado e representantes da sociedade civil para a deliberação sobre políticas públicas e o monitoramento de sua execução.

Talvez a mais notória destas experiências seja a dos orçamentos participativos, cuja fama se estende para muito além das fronteiras brasileiras.¹ Constituídos nos governos municipais do Partido dos Trabalhadores (PT) no final da década de 1980, mas principalmente ao longo dos anos 1990, os orçamentos participativos possuem características semelhantes: são processos de debate sobre a peça orçamentária a ser encaminhada pelo Executivo à Câmara de Vereadores. Têm base local no nível dos bairros ou distritos dos municípios. Na maioria das experiências são eleitos delegados e, dentre estes, conselheiros, que são os responsáveis por levar as demandas discutidas e priorizadas nas reuniões de bairro às esferas mais altas de deliberação, os fóruns de delegados e os conselhos do orçamento participativo. Nesta última instância, em geral formada apenas por cidadãos “representantes da sociedade civil” (os representantes do governo parecem *apenas* coordenar os trabalhos deliberativos, criando-se uma situação de

¹ A este respeito, ver Shah (2007).

“autonomia” da sociedade civil, de onde, talvez, venha o fascínio por tais processos), produz-se a peça orçamentária que deverá ser encaminhada ao Legislativo municipal.

Esta, por assim dizer, é a descrição já “clássica” do orçamento participativo (OP), baseada no modelo de Porto Alegre, a mais conhecida experiência. A tese que ora se apresenta apontará a necessidade de uma revisão dos estudos sobre o orçamento participativo, cuja abordagem mais disseminada tem como mote a centralidade que a chamada sociedade civil teria nestas experiências. Esta revisão nos levará a identificar nas dinâmicas sociopolíticas que relacionam os constituintes da *sociedade política* – os partidos políticos e os governos – os principais parâmetros para a compreensão do orçamento participativo, que também poderão ser de utilidade para a investigação sociológica de iniciativas similares no campo da participação dos cidadãos na elaboração de políticas públicas e controle social do Estado.

O elemento inicial desta tese é uma análise dos trabalhos de Leonardo Avritzer. Em cerca de duas décadas de pesquisas, este autor elaborou o que consideramos ser, provavelmente, a mais consistente contribuição ao estudo das “instituições participativas” (Avritzer, 2009) no Brasil e América Latina. Seu principal objeto de pesquisa nestes anos foram as experiências de orçamento participativo e seus trabalhos estão entre aqueles que se caracterizam pelo papel central que dão à influência da sociedade civil sobre tais experiências. Compreendemos que esta visão – embora tenha muitos outros defensores – limita o potencial explicativo sobre a natureza do fenômeno OP. O estudo crítico sobre sua obra compõe o primeiro capítulo da tese.

Avritzer é um autor importante não apenas por sua própria produção acadêmica, mas também porque seus trabalhos influenciaram toda uma geração de pesquisadores sobre os temas da participação e das relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. Parte da literatura produzida por estes estudiosos é analisada no segundo capítulo, bem como textos de autores que nos forneceram elementos fundamentais para a compreensão da necessidade de outro olhar sobre o orçamento participativo, que o relacionasse mais diretamente à sociedade política.

No terceiro capítulo, a busca é por estabelecer marcos de uma análise sociopolítica sobre o orçamento participativo. Para isso, a partir da leitura da obra de

Angelo Panebianco (2005) sobre os partidos políticos – e de trabalhos de outros autores –, tentou-se produzir uma proposta metodológica para o estudo das experiências de OP. Com base nesta proposta, o orçamento participativo será considerado de acordo com dois eixos de pesquisa: a) como contribui para a ampliação da capacidade de mobilização e de aumento da base social de governos e partidos políticos; e b) como um novo espaço de interação entre agentes políticos (grupos e indivíduos), diretamente relacionado aos posicionamentos e expectativas destes agentes com relação aos processos político-eleitorais em vigência no sistema político brasileiro.

Ao longo do período de elaboração desta tese foi-se colocando a necessidade de realização de um estudo de caso que pudesse nos fornecer a oportunidade de testar, na prática da pesquisa empírica, alguns dos elementos teóricos apresentados no terceiro capítulo. Assim, o quarto e o quinto capítulos foram escritos a partir de um estudo sobre a experiência do orçamento participativo de Osasco, cidade localizada na região metropolitana de São Paulo.

O OP de Osasco foi escolhido por ser uma experiência em vigência, o que possibilitava ao pesquisador a oportunidade de propor questões novas aos seus participantes, ainda não formuladas em outros estudos e que se mostraram necessárias de serem feitas no andamento do trabalho de pesquisa sobre a literatura. Neste processo, foi elaborado um instrumento investigativo voltado aos membros do conselho do orçamento participativo, instância que ocupa o ápice deliberativo do processo em Osasco e na maioria das experiências de OP, mas muito pouco trabalhada pela literatura.

Em segundo lugar, a experiência de Osasco apresenta-se já como relativamente consolidada, tendo completado cinco anos de existência. Assim, foram coletadas reflexões de gestores e conselheiros em uma situação de relativa maturidade do orçamento participativo. Produziu-se uma visão do estado atual do OP e, em certa medida, também das mudanças ocorridas ao longo destes cinco anos de experimentação.

Por fim, contou muito a total colaboração da equipe da Coordenadoria do OP de Osasco no fornecimento de documentos e dados e, sobretudo, na disponibilização dos contatos dos conselheiros. Este apoio ocorreu – vale se ressaltar – com considerável

agilidade, algo imprescindível em processos de pesquisa como este, com prazos rígidos para sua conclusão.

O quarto capítulo, portanto, está voltado à discussão dos aspectos político-institucionais da experiência do OP de Osasco, tanto com relação ao contexto político-partidário em que se realiza, como sobre o funcionamento do orçamento participativo em si. A busca, coerente com o andamento da proposta teórico-metodológica apresentada, será identificar o sentido político-estratégico do OP, com base no estudo daquela experiência.

No quinto capítulo são expostos e discutidos os resultados da pesquisa realizada junto aos conselheiros do OP, mencionada acima. Tratou-se de verificar as condições do envolvimento dos conselheiros com as dinâmicas próprias da sociedade política local, a partir da investigação sobre o seu perfil político-institucional. Assim, buscou-se não determinar de maneira antecipada um foco específico de pesquisa, que poderia – a se seguir as teses da literatura que enfatiza a presença da sociedade civil nestes processos –, estar voltado à caracterização das organizações da sociedade civil que eventualmente poderiam compor o ambiente de participação. Pelo contrário, os dados indicam uma substancial relação destes com a sociedade política local. Após o quinto capítulo, são apresentadas as principais conclusões deste trabalho.

CAPÍTULO 1

ESTUDO SOBRE A OBRA DE **LEONARDO AVRITZER**

Este capítulo tem como objetivo proceder a uma leitura da obra de Leonardo Avritzer, a principal referência teórica de uma série de estudos realizados sobre as experiências de orçamento participativo, nas últimas duas décadas. Este objetivo se articula à proposta de que aqui se busque os fundamentos da visão sobre o OP calcada na centralidade da “sociedade civil” como sua impulsionadora, que predominou em muitos trabalhos, alguns dos quais analisados nesta tese, sobretudo no capítulo 2.

Este capítulo está estruturado em quatro momentos, nos quais dividimos a análise da obra de Avritzer, sobretudo com relação aos textos diretamente vinculados à teorização sobre a ação democratizante da sociedade civil junto às instituições políticas. Ao fim deste capítulo, busca-se articular seus principais elementos em um tópico preparatório para o capítulo seguinte.

Em primeiro lugar, trata-se de proceder à análise dos estudos de Leonardo Avritzer sobre a “teoria democrática” contidos no livro *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática* (1996). O livro é composto por artigos escritos primeira metade da década de 1990 e tem seu fio condutor na elaboração de uma perspectiva crítica às teorias da democracia produzidas ao longo do século XX – com algumas referências a autores clássicos como Rousseau e Marx –, estabelecidas em torno do chamado elitismo democrático e das teorias da escolha racional. Seu principal instrumento de crítica é o pensamento de Jürgen Habermas. Nos trabalhos do pensador alemão, publicados nos anos 1970 e 1980, Avritzer localiza as possibilidades da

construção de uma alternativa às teorias acima mencionadas, sobretudo no contexto sociopolítico latino-americano.

Em seguida, a obra a ser analisada é *Democracy and the public space in Latin America* (2002), que sintetiza as preocupações de Avritzer no final dos anos 1990 e início desta década. Neste livro, o autor estabelece os principais parâmetros de sua visão sobre os processos de democratização na América Latina. Segundo ele, tais processos serão bastante limitados se não forem incorporadas, pelos atores estatais, as inovações no espaço (ou na esfera) público(a) produzidas pelos atores da sociedade civil, que nos anos 1970 e 1980 teriam revertido a tradição clientelista e particularista típica da América Latina. Sem este processo histórico, não haveria oportunidade para o surgimento de “públicos participativos” – expressão utilizada pelo autor para designar novos espaços de participação e seus públicos – como os observados nas experiências de OP.

A terceira parte deste capítulo é dedicada à análise dos textos do autor focados no orçamento participativo (Avritzer 2002a, 2002b, 2003a, 2003b e 2005a). Os principais casos estudados são os de Porto Alegre e Belo Horizonte, nos quais a força e a tradição do associativismo teriam gerado a oportunidade do surgimento das mais bem sucedidas experiências de OP. Nesta parte do capítulo, serão indicados os principais fatores que caracterizam o orçamento participativo, na visão de Avritzer.

Por fim, será apresentada uma leitura do livro mais recente do autor, *Participatory institutions in democratic Brazil* (2009). Nesta obra – embora existam ganhos em relação aos trabalhos anteriores do autor, sobretudo vinculados à incorporação da sociedade política no primeiro nível de análise sobre os fundamentos das experiências de OP e de outras “instituições participativas” –, Avritzer mantém uma perspectiva que pouco amplia o referencial investigativo e interpretativo sobre a dimensão político-partidária da dinâmica competitiva instaurada pelo orçamento participativo, a nosso ver de fundamental importância para que este processo de participação na elaboração do orçamento público seja mais bem compreendido. Este será o foco da análise deste livro.

Importante deixar claro que este capítulo tem como mote a compreensão dos caminhos teóricos que levaram Leonardo Avritzer a fundamentar sua leitura sobre as experiências de orçamento participativo, que influenciou tantos outros autores. Assim,

não se tratará, aqui, de realizar uma exegese da leitura de Avritzer sobre os textos de Habermas, Dahl, Canclini, Cohen e demais referências, o que ultrapassaria os objetivos desta tese.

A) AVRITZER E A MORALIDADE DA DEMOCRACIA

A.1. Primeiros movimentos sobre a leitura habermasiana da democracia

Leonardo Avritzer inicia o primeiro ensaio de *A moralidade da democracia* propondo que as revoluções ocorridas no Leste europeu no ano de 1989, que promoveram a derrubada das ditaduras comunistas até então em vigor naqueles países, ocorreram não pela “reestruturação do Estado a partir de um novo princípio, mas (pel)a redefinição das relações entre Estado e sociedade sob o ponto de vista desta última” (Avritzer, 1996: 14). Este fortalecimento progressivo da sociedade seria indicativo da existência de novas formas de relação entre esta e o Estado, desta vez com a iniciativa das relações situada no nível societário, resultado da falência das teses sobre o Estado (semi)totalitário dos países do Leste europeu. Neste novo contexto democrático – também presente nos desafios institucionais das sociedades latino-americanas saídas de regimes ditatoriais² –, a teoria social habermasiana seria de grande valia analítica e normativa, uma vez que seu ponto de chegada envolve “um diagnóstico da política moderna cujo centro constitui a análise do empobrecimento das práticas políticas contemporâneas, do surgimento de novos atores e movimento sociais e da possibilidade de aprimorar democracias contemporâneas” (Avritzer, 1996a: 15).

Dada a importância da teoria habermasiana para o pensamento de Avritzer, será feita a seguir uma breve digressão – amparada pela própria leitura do autor – sobre os fundamentos principais de sua análise sobre o processo de constituição da modernidade

² Embora o autor não indique a validade de suas teses para a América Latina neste primeiro capítulo de seu livro, esta ideia será sugerida ao longo dos capítulos finais do livro e também em *Democracy and the public space in Latin America* (Avritzer, 2002a).

ocidental. Para Habermas, tal processo teria ocorrido a partir da diferenciação entre dois tipos de estruturas sociais: 1) as *sistêmicas*, relacionadas às dimensões econômicas (regidas pela lógica estratégica do mercado) e administrativas (regidas pela lógica estratégica do poder); e 2) as do *mundo da vida*, em que se situa “o campo da interação social organizado em torno da ideia de um consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa” (p. 17). Segundo Avritzer,

A teoria habermasiana, ao transitar de um marco dualista para um marco tripartite, entende a modernidade como a tensão entre Estado e mercado, por um lado, e as estruturas interativas do mundo da vida por outro. É no ponto de encontro entre as estruturas interativas e os subsistemas que se daria o enfrentamento central da modernidade, enfrentamento esse decisivo para se determinar a capacidade de sobrevivência de formas de comunicação e de interação que deram origem aos principais movimentos sociais da modernidade. Seu resultado não foi o desaparecimento das formas interativas, mas o surgimento de uma esfera de autonomia social identificada com o processo de produção da democracia. (p. 18)

Aqui, devemos notar um *primeiro elemento* importante, constitutivo da leitura de Avritzer sobre a democracia: os movimentos sociais aparecem como os representantes das “formas de comunicação e de interação”, próprias do mundo da vida, no embate com as estruturas sistêmicas. Deste “enfrentamento”, surge uma “esfera de autonomia social identificada com o processo de produção da democracia”. Esta visão implicaria o (re)estabelecimento de um “significado normativo à democracia”, pois os processos de democratização seriam fruto da demarcação da especificidade do mundo da vida frente ao avanço das estruturas econômicas e administrativas (estas últimas burocráticas, próprias da lógica estratégica do poder, relativa ao Estado), o que originaria a “esfera de autonomia social” indicada.

Vista sob esta óptica, segundo Avritzer,

A democracia depende, para a sua reprodução, não apenas daqueles processos que ocorrem no sistema político *strictu sensu* – aglutinação da opinião pública em partidos, atividades parlamentares e eleições –, mas depende também dos processos de formação e renovação de uma cultura política democrática. Tais processos estão ligados à formação de associações e à reprodução da solidariedade social. (p.20)

Assim, a renovação da “cultura política” teria seu elemento dinâmico não nas estruturas formais do sistema político, mas na esfera societária, caracterizada pelo associativismo. Mais que isso, tal renovação da cultura política democrática aparece, nesta leitura de Habermas, na perspectiva de uma “racionalidade comunicativa” em que são

estabelecidas “regras de um processo de comunicação livre de constrangimentos”, no qual “o princípio ético envolvido na prática democrática estaria relacionado à qualidade dos processos de comunicação ligados à democracia” (p. 21). Esta visão relacionada a uma vida associativa pautada por um conjunto de regras propiciador de processos comunicativos democráticos, “livres de constrangimentos”, leva Avritzer a qualificar a leitura habermasiana da democracia “enquanto problema moral, isto é, enquanto procura intersubjetiva das regras mais adequadas ao desenvolvimento de uma sociabilidade coletiva” (p. 22).

Deste primeiro movimento de análise dos textos de Avritzer, cabe ressaltar:

a) a perspectiva que vincula a democratização à constituição de uma esfera societária autônoma (esfera pública) em relação ao Estado – subtende-se, também, em relação ao mercado, embora essa dimensão seja pouco explorada –, de certo modo produzida no embate de “movimentos sociais” contra as estruturas sistêmicas. Esta perspectiva dialoga, na visão de Avritzer, com a “integração de novos atores, novas práticas e novas relações entre Estado e sociedade civil” (p. 22);

b) o estabelecimento de um “significado normativo à democracia”, relacionado ao reconhecimento da esfera societária como seu núcleo dinâmico. Em outro trecho do livro fica claro como, para Avritzer, a “dimensão moral” da teoria habermasiana “representa uma tentativa de teorizar os fundamentos morais da política moderna e, ao mesmo tempo, mostrar que tais fundamentos colocam limites concretos para o exercício da política”. A vigilância sob estes limites ou, nas palavras do autor, esta “crítica ao exercício do poder” deverá ser feita pelos “públicos não-institucionalizados e não-institucionalizáveis”, no âmbito da “esfera pública” (p. 75);

c) a vinculação de certa “cultura política democrática” à ação comunicativa “livre de constrangimentos” próprios das estruturas sistêmicas, com regras próprias das modalidades de interação social (mundo da vida). Ou, em outro trecho: “Habermas supõe que a democracia implica um processo de autolegislação e constitui, portanto, uma forma de autodeterminação política da comunidade” (p. 47).

A.2. Embates com as teorias da “escolha racional”³

Após um primeiro momento de apresentação de sua leitura sobre a teoria habermasiana, com base no diálogo com Marx e Weber, Avritzer passa a sustentar seu embate teórico com os teóricos da “escolha racional”, sempre tendo Habermas como principal referência. Aqui não se irá deter sobre uma análise aprofundada deste debate. No entanto, para os objetivos desta tese, vale indicar os principais termos das divergências.⁴

As teorias da escolha racional compreendem um arsenal explicativo da “realidade” social pelo qual o indivíduo estabelecerá sua ação no mundo a partir da “maximização individual da utilidade” (p. 79), orientação esta tanto do *homo economicus* como do *homo politicus*. Tal foco no indivíduo se configura em um forte contraponto teórico à visão propugnada por Avritzer – amparada em Habermas – centrada na ação coletiva, uma vez que sua concepção de democracia é estruturada pela “ação comunicativa” em busca da formação de consensos em uma esfera pública. Esta seria fundada “não somente no reconhecimento do outro enquanto alguém capaz de tornar os recursos da sociabilidade escassos, mas também enquanto alguém que eu reconheço como potencialmente capaz de adquirir os mesmos direitos que eu” (p. 81).

O centro da questão do confronto com as teses da “escolha racional” está na disputa sobre “a existência ou não de uma só forma de racionalidade” (p. 83). A ação humana seria pautada apenas pelo interesse egoísta típico das situações de mercado, ou poderia haver outras formas de sociabilidade alternativas a esta? Como vimos, Avritzer acentua a visão habermasiana da existência de estruturas sistêmicas e do mundo da vida, regidas por lógicas distintas. Para o autor, os textos dos teóricos da escolha racional como Jon Elster e Fábio Wanderley Reis ensejariam uma visão da política

que nega as bases consensuais da ação, transformando a defesa de interesses privados em único critério para a ação, ao substituir a ideia de argumentação própria à política pela ideia de barganha própria ao mercado. Com isso, acentua-se a dinâmica das instituições políticas encarregadas de coordenar a disputa estratégica entre atores sociais, ao mesmo tempo, que as dimensões pactuadas e negociadas da política são ignoradas (p. 93-4).

³ O tema deste tópico também foi tratado em Avritzer (1996b).

⁴ Embora, o próprio Avritzer, em certos momentos, relativize a extensão da polêmica: “o objetivo deste capítulo não consiste em negar a realidade da dimensão egoísta da ação social apontada pelas teorias da escolha racional e sim de negar tal dimensão como a única dimensão da sociabilidade moderna” (p. 81).

Reforça-se, portanto, no pensamento de Avritzer, uma separação de fundo entre dinâmicas próprias do agir político. Por um lado, uma dinâmica “estratégica”, relacionada às disputas entre atores sociais concorrentes. Por outro lado, a dinâmica “comunicativa”, relacionada à negociação e formação de consensos. Ao longo deste trabalho, e, sobretudo, quando forem analisados os textos de Avritzer sobre o OP, veremos como esta *divisão do agir político* dificultará o estabelecimento de uma visão mais ampla e completa do autor sobre estas experiências de participação.

A.3. A crítica às teorias do “elitismo democrático”

A leitura de Avritzer sobre o “elitismo democrático” está relacionada à observação de uma ruptura teórica com a concepção clássica de democracia, calcada na noção de soberania popular absoluta, como no contrato social rousseauiano. Para autores como Max Weber e Joseph Schumpeter, o funcionamento efetivo dos regimes democráticos, no âmbito da complexidade e dimensão inerente às sociedades nacionais modernas, só seria possível a partir de um “estreitamento da participação e do campo das decisões políticas possíveis de serem implementadas” (p. 102). Tal limitação no âmbito da participação política se daria, sobretudo, pela

substituição de um conceito holístico de racionalidade cuja pretensão é o alcance de uma ideia unificada de bem comum por um conceito técnico de racionalidade de acordo com o qual o aumento da complexidade das sociedades modernas apontaria na continuidade da separação entre a população e os meios de produção e administração (p. 104).

Para Weber, a generalização dos direitos políticos a todos os cidadãos se realizaria na possibilidade de todos poderem concorrer às eleições para o governo. A ação governamental estaria restrita aos eleitos para o comando do aparato estatal. Já Schumpeter, em sua crítica à concepção clássica de democracia, teria se centrado, segundo Avritzer, na reprovação: a) à ideia de que seria possível aos indivíduos entrarem em acordo sobre o significado do bem comum; e b) à ideia, conectada à primeira, de um comportamento racional dos indivíduos na esfera política (p. 106). Esta visão, conjugada

à crítica weberiana, teria formado o substrato teórico para as teses de Anthony Downs sobre a democracia.

Downs, por sua vez, conecta a visão do indivíduo como um maximizador de benefícios – própria da “escolha racional” – ao comportamento de instituições no ambiente democrático. Avritzer chama atenção a isso na seguinte passagem:

Downs elabora um conceito de democracia no qual os interesses dos indivíduos e dos grupos políticos estão permanentemente em conflito. Na verdade, o conflito passa a constituir a noção estruturante do sistema político na medida em que Downs inverte os termos da relação entre interesse, solidariedade e conflito. Para ele, os partidos políticos não têm como objetivo formular programas de governo, mas ganhar eleições. Os governos tampouco visam a realização de qualquer tipo de bem comum. Pelo contrário, o objetivo dos governos é se manter no poder. (p. 111)⁵

As teses de Downs serão refutadas por Avritzer com base nos trabalhos de Robert Dahl e Habermas. Dahl teria reintroduzido a dimensão normativa e moral à teoria democrática. Preocupado com a dimensão prática do exercício democrático, incorporada à sua avaliação da qualidade de uma poliarquia, Dahl conecta a dimensão do interesse à dimensão coletiva: “Todos os indivíduos são suficientemente qualificados para participar das decisões coletivas de uma associação que afete significativamente os seus interesses” (Dahl, 1989: 98 apud Avritzer: 1996: 117). A racionalidade, portanto, se reconectaria à dimensão moral da democracia, embora ainda centrada no indivíduo.⁶

Para Avritzer – um adepto da dimensão normativa dos trabalhos sociológicos ou da ciência política –, os limites do trabalho de Dahl estão relacionados à incapacidade do autor em estabelecer os parâmetros de uma sociedade poliárquica. Dahl “não consegue converter a sua teoria da democracia em uma teoria da democratização devido à ausência de uma concepção sobre as práticas capazes de tornar uma sociedade normativamente desejável” (p. 118). Avritzer parece perseguir a diferenciação entre práticas propiciadoras de uma sociedade democrática, em um contexto de democratização. Esta preocupação encontrará abrigo no modo como trabalha o conceito de “cultura política”.

⁵ Para indicar estes termos, Avritzer utiliza-se de Downs, A. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Brothers, 1956.

⁶ Para Avritzer (1996: 114), “Dahl ocupa um lugar intermediário entre o ‘elitismo democrático’ e uma concepção normativa e participativa da democracia”.

Outro conjunto de insuficiências dos escritos de Dahl, este relacionado, como entende Avritzer, à sua dificuldade em “separar administração de esfera pública (...) (e de) postular a reintrodução das arenas participativas e discursivas na política” (p. 120), seriam satisfeitas pela teoria habermasiana, como já indicamos no início deste capítulo. Não cabe agora retomar aqueles argumentos. No entanto, vale reforçar a visão de Avritzer sobre como Habermas encararia a “qualificação” da prática democrática. Segundo o autor,

Se o ponto de partida habermasiano é a impossibilidade da associação da racionalidade com uma noção substantiva de bem comum, o ponto de chegada é a constatação de um princípio de *universalização* presente nas próprias *regras do discurso*, princípio esse capaz de *fundamentar a igualdade da prática democrática* (p. 122 – itálicos meus).

O critério de validade possível à democracia, portanto, estaria ligado à “qualidade do processo de argumentação e de discussão próprio à democracia” (p. 122). Isso só seria possível em ambientes coletivos, produzidos pelo reconhecimento do outro enquanto igual. Tal critério de validade seria o indicativo da potência democratizante da esfera pública junto ao sistema político:

Habermas nos oferece como solução ao problema da participação a existência de públicos não-institucionalizados capazes de se organizar no nível da sociedade e forçar a compatibilização entre esfera pública e sistema político. A compatibilização entre uma soberania popular procedimentalizada e os resultados de um debate discursivo no nível da esfera pública contribuiria para a racionalização do sistema político. (p. 123)

Esta visão de democratização e da democracia foi determinante para a leitura elaborada por Avritzer sobre as experiências de orçamento participativo, em que a sociedade civil protagonizaria o embate pela incorporação de práticas societárias de deliberação política por parte do Estado. Do mesmo modo, nos elementos que fariam do OP um território da “esfera pública”, como a possibilidade de defesa de propostas com argumentos racionais. Outros elementos analíticos serão a seguir indicados, desta vez com relação à crítica elaborada pelo autor aos estudiosos da “transição democrática”, fundamentalmente embasada na categoria de “cultura política”.

A.4. Democratização e as duas culturas políticas

No sexto capítulo de *A moralidade da democracia*,⁷ Avritzer confronta-se com os teóricos da “transição para a democracia”. Acompanhemos a síntese proposta:

Tais teorias partem do suposto de que o autoritarismo constitui um processo temporalmente localizado de ruptura com a ordem democrática. Esta se romperia em virtude da incapacidade de negociação entre atores políticos em uma determinada conjuntura. A partir desse ponto, certos autores adquiririam a capacidade de vetar resultados no interior do sistema político. Em contraste com o autoritarismo, a democratização consistiria na entabulação de um processo que reconstituiria as condições para a negociação e favoreceria a retirada dos atores autoritários da cena política. A partir desse momento, a democracia, entendida como a livre coordenação da ação no interior do sistema político, se reconstituiria. (p. 126)

Em oposição a este diagnóstico, Avritzer propõe a formulação do seguinte “paradoxo”: “como seria possível que o autoritarismo se constituísse apenas em um veto à livre coordenação da ação política e que, ao mesmo tempo, características de uma ordem política autoritária permanecessem no sistema político mesmo após a retirada desse veto?” (p.126-7).

O autor proporrá uma visão da transição democrática marcada pela categoria “cultura política”. As teorias da transição para a democracia teriam falhado ao focar suas avaliações sobre a democratização de um país apenas pela ausência de veto à livre prática da ação política. Não bastaria que os atores políticos considerados “não-democráticos” deixassem de vetar aspectos ou práticas institucionalmente legitimadas do sistema político. Avritzer chama a atenção para o fato de que as teorias da transição não avaliariam a “*internalização* ou não pelos atores políticos de uma *normatividade democrática* devido à insuficiente problematização sobre o papel a ser jogado pelos atores políticos não-democráticos após a completude do processo de transição” (p. 128 – grifos meus). Além disso, indica-se que “a ocupação de posições-chaves em um sistema político democrático por atores políticos de convicções não-democráticas ou semidemocráticas implica constrangimentos para o exercício da democracia” (idem).

Vê-se o quanto a concepção de democracia talhada por Avritzer se refere às ações práticas – e mesmo às “convicções” – de atores políticos, que deveriam ser guiadas

⁷ Também publicado em Avritzer (1995).

por uma “cultura política democrática”.⁸ Assim, à concepção de democracia como ausência de vetos sobre o sistema político – própria dos autores da transição – Avritzer justapõe outra concepção, relacionada à categoria “cultura política”,⁹ em que a “democracia deve ser entendida como a interligação da livre operação do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais que predominam no interior desse mesmo sistema político” (p. 128).

Aliada a esta concepção de democracia, Avritzer estabelece sua segunda crítica aos teóricos da transição. Esta se refere ao entendimento de que a democracia seria “um fenômeno relacionado exclusivamente à operação das instituições e do sistema político” (p. 129). Para o autor, não se trata disso. Sua concepção de democracia, como vimos, está fundada sobre o modo como a esfera societária (sociedade civil) se relaciona com as estruturas sistêmicas do poder (Estado). Assim, o fundamento de sua segunda crítica às teorias da transição será o de que elas se calam sobre “o impacto das práticas autoritárias na relação entre Estado e sociedade civil” (idem).

Originada diretamente da teoria habermasiana, tal crítica se consolida na posição, manifestada pelo autor, “de que a democratização deve ser ligada às práticas dos atores sociais e sua luta contra a predominância de formas sistêmicas no interior dos domínios societários” (p. 130). Ou, nos termos da “cultura política”, Avritzer entenderá o processo de democratização “como uma disputa entre atores políticos democráticos e atores políticos tradicionais acerca da cultura política que irá prevalecer no interior de uma sociedade com instituições democráticas” (idem).¹⁰

Embora haja matizes a serem discutidos mais adiante, demarcamos aqui o fato de que, embora as formulações iniciais de Avritzer possam ser interpretadas como relativas mais às práticas e convicções do que aos atores, esta última citação é bastante explícita ao destacar *atores* democráticos ou tradicionais (não-democráticos), o que

⁸ Mais à frente, já quando discutirmos sua noção de “públicos participativos”, será percebida a continuidade desta concepção do agir político calcada nos “atores” do processo.

⁹ A principal referência do autor para essa concepção de democracia baseada na cultura política é Taylor, Charles. (1985). *Philosophy and the human sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁰ Não consideramos que seja o caso, nos limites desta tese, realizar uma exegese da obra de Habermas, a fim de verificar as possibilidades de correspondência entre suas teorias e as próprias da “cultura política”. Causa estranheza, porém, esta conexão quase que direta entre estas duas tradições de pensamento. Fica o registro.

acarreta certa essencialização de determinados atores, ou seja, que o foco de análise se situe menos nas práticas e convicções e mais nos próprios atores políticos – democráticos ou tradicionais – que tendem a ser considerados como portadores inequívocos de práticas democráticas ou autoritárias. Trata-se de mais um elemento a ser conferido quando da discussão sobre a leitura de Avritzer sobre o OP.

A tese da convivência entre duas diferentes culturas políticas, uma democrática e outra não, será o mote das próximas formulações de Avritzer. O processo de democratização – mais longo do que supunham os teóricos da transição – deverá se consolidar na incorporação de um “sistema de valores” à ação no interior do sistema político. Os agentes ativos de tal incorporação de valores estarão localizados na esfera societária. Há uma demarcação explícita desta atribuição dada à sociedade neste esquema teórico. Avritzer afirma que “as relações entre Estado e sociedade não devem ser concebidas apenas enquanto continuidade. Concebê-las desse modo implicaria prescindir da capacidade de explicar formas coletivas e solidarísticas de ação social e seu impacto sobre a renovação do sistema político” (p. 134). Aqui, novamente se apresenta a crítica às teorias da transição. Elas “supõem uma continuidade nessas relações (entre Estado e sociedade) deixando de analisar o papel de movimentos sociais democratizantes na limitação de formas estratégicas de ação no interior do sistema social” (p. 134-5).

É clara a *vinculação estrita entre cultura política democrática e esfera societária / movimentos sociais* e, mais que isso, de uma perspectiva que verifica *ação ativa democratizante apenas no sentido da sociedade para o Estado*: “procuraremos relacionar as ações dos novos atores sociais à possibilidade que eles abrem de constituição de uma prática política de limitação da ação estratégica no interior do Estado” (p. 138).

Por fim, Avritzer indica a adequação do uso das teorias de Habermas na crítica às teorias da transição democrática. Assim,

As teorias da transição para a democracia entendem a ação política como subjetiva e estratégica e a sua coordenação como sistêmica. A teoria habermasiana da democracia oferece-nos o fundamento para a crítica de ambos aspectos: ela indica a existência de uma dimensão não-sistêmica no interior do sistema político. Ela também contrasta a forma de coordenação sistêmica da ação com a própria perspectiva dos atores acerca da mesma. Dessa forma, a abordagem habermasiana abre espaço para os movimentos sociais e da sociedade civil no interior de uma teoria da democratização. (p. 144).

Produz-se uma justaposição entre a categoria “cultura política” e o arcabouço teórico habermasiano. Estes compõem as duas referências teóricas de Avritzer na crítica aos teóricos “da transição”. Os movimentos sociais e a sociedade civil – representantes do “mundo da vida” e da cultura política democrática – atuam como fatores democratizantes do “sistema” político, permeado este pela lógica das formas estratégicas de ação próprias do Estado. A democratização no Brasil apenas poderia ocorrer plenamente pela ação daqueles atores democratizantes sobre o aparelho estatal, de cultura política autoritária. Assim, apresenta-se a seguinte leitura:

a democratização, no caso brasileiro, significou o surgimento de duas culturas políticas: uma democrática e vinculada aos movimentos sociais e civis democratizantes e uma outra, a predominante no nosso processo de modernização que persiste com as suas práticas tradicionais. (...) A democratização brasileira virá, precisamente, se essa disputa encontrar uma solução favorável à sociedade (p. 148).

A esta visão, vincula-se a ideia, inspirada em Habermas, de que a democratização deve ser avaliada pela “capacidade da sociedade de se constituir em uma arena autônoma e limitar o poder dos subsistemas econômico e administrativo” (idem). Veremos como, na segunda parte deste primeiro capítulo, esta ideia se desenvolverá.

A seguir, serão apresentados os elementos estruturantes da visão de Avritzer sobre teoria democrática e democratização, apresentados em *A moralidade da democracia*. São os seguintes:

- a) crítica ao foco analítico no indivíduo (“escolha racional”) e vinculação de sua leitura com a dimensão associativa. Divisão do agir político entre uma dinâmica “estratégica” e outra “comunicativa”;
- b) adoção da tese do comportamento racional do indivíduo (junto à ação política). Relação deste elemento analítico com o processo racional de tomadas de decisão em um processo público de argumentação entre iguais;
- c) necessidade de igualdade na prática democrática, baseada no reconhecimento do outro enquanto igual. Este aspecto também está relacionado à universalização das regras do discurso em um ambiente democrático;
- d) democratização vinculada a uma “esfera societária autônoma”, que entra em relação com o sistema político e age para democratizá-lo. Há, portanto, uma ação societária (movimentos sociais e sociedade civil), que incide sobre o Estado a fim de depurá-lo de

práticas sistêmicas ou autoritárias. Esta visão está baseada na incorporação da categoria “cultura política” e na separação entre uma cultura política democrática (própria da esfera societária) e outra autoritária (própria do sistema – Estado e mercado);

e) também em virtude da força do argumento baseado na categoria “cultura política”, produz-se certa essencialização de atores democráticos ou tradicionais como portadores em si de práticas democráticas ou autoritárias; e

f) produz-se uma separação de fundo entre Estado e sociedade, que permeará todos os trabalhos do autor:¹¹ “Estado e sociedade não devem ser concebidas apenas enquanto continuidade. Concebê-las desse modo implicaria prescindir da capacidade de explicar formas coletivas e solidarísticas de ação social” (p. 134). Esta proposta analítica impedirá que Avritzer consiga avançar sobre determinados aspectos do funcionamento do orçamento participativo, sobretudo quando, no nível dos representantes individuais, as formas de legitimidade advindas da sociedade civil estão entremeadas com formas de estímulo à ação política advindas da sociedade política (governos e partidos políticos).

B) DEMOCRACIA E CONFORMAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA

B.1. Novo confronto com as teorias da democratização e uma proposição alternativa: os “públicos participativos”

Em *Democracy and the public space in Latin America* (Avritzer, 2002a), o autor reelabora e amplia sua leitura crítica da teoria democrática, sobretudo quanto às teses do elitismo democrático. Reforça-se, mais que no livro anterior, o que seriam características próprias da situação sociopolítica em países latino-americanos, como o Brasil, México e Argentina. As particularidades dos processos políticos de saída de cena

¹¹ Até *Participatory institutions in democratic Brazil* (2009).

das ditaduras,¹² no final da década de 1970 e na década de 1980, teriam gerado no nível societário – e apenas nele – as condições para o pleno restabelecimento da democracia naqueles países.

Para além da manutenção das críticas ao elitismo democrático e às teorias da transição para a democracia, elaboradas em *A moralidade da democracia*,¹³ na obra publicada em 2002 Avritzer constrói a atualização de sua visão sobre a democracia necessária à América Latina, mas desta vez também com críticas a Habermas. Vejamos como isso se dá.

Para Avritzer, o centro da inovação apresentada por Habermas com relação à teoria democrática está em como se estrutura sua noção de esfera pública. Quanto a esta noção, Avritzer ressalta duas características, para ele as principais: a primeira se refere à ideia de

a space for face-to-face interaction differentiated from the state. In this space, individuals interact with one another, debate the actions taken by the political authorities, argue about the moral acceptability of private relations of domination, and make claims against the state. (p. 40)

E, neste espaço, “the public use of reason establishes a relation between participation and public argumentation” (p. 41). A segunda característica é a ampliação do domínio público, abrindo-se a possibilidade de se colocar em discussão os “novos temas”¹⁴ sob a perspectiva da argumentação racional, estes até então sob o domínio do pensamento tradicional.

O ponto crucial para Avritzer, entretanto, anteriormente bloqueado pelo tema da “complexidade da administração pública”, presente nas teses elitistas, é de que

Habermas’s distinction between the state and the public sphere changes the axis of this debate by introducing a different level of political participation. At the level of the public sphere, rationality is not linked to administration but to a space for free discussion. For Habermas, the central element for the production of rational decisions at the public level is the suspension of private interests and the possibilities for deliberation opened by the public use of reason. (p. 41)¹⁵

¹² No caso mexicano, o autor refere-se ao período de crise institucional desencadeada nos últimos anos de prevalência do Partido Revolucionário Institucional (PRI) naquele país.

¹³ Tais críticas são retrabalhadas no primeiro capítulo de Avritzer (2002a).

¹⁴ Tais como tratados por Melucci (1996), outra importante referência para Avritzer.

¹⁵ Nesta citação, Avritzer faz menção ao trabalho de Bohman (1996), assim como nos outros momentos de crítica a Habermas.

A categoria de interesse ficaria, assim, reservada às estratégicas sistêmicas, no ambiente estatal e do mercado. A esfera pública habermasiana, portanto, se basearia em um novo sentido da participação política, amparado pelo “uso público da razão”.

Embora esta formulação parecesse ser suficiente aos objetivos propostos em *A moralidade da democracia* (1996), na obra de 2002 Avritzer indica “limites” na visão habermasiana, o que o impediria de produzir maiores contribuições à teoria democrática. Estes estariam ligados ao fato de que Habermas “limits the relationship between the public sphere and the political system to the transmission of influence; and it dramatically reduces public deliberation by limiting it to law making” (p. 49). Em seguida, Avritzer indica a seguinte citação de *Between facts and norms*,¹⁶ que esclarece bem a posição habermasiana. Por ser preciosa para marcar a diferença entre a proposta habermasiana e a de Avritzer – ao menos no entendimento deste último – a reproduzimos textualmente, como aparece na página 49 de *Democracy and public sphere in Latin America*:

Within the boundaries of the public sphere or at least of a liberal public sphere, *actors can acquire only influence, not political power*. The influence of a public opinion generated more or less discursively in open controversies is certainly an empirical variable that can make a difference. *But public influence is transformed into administrative power only after it passes through the filters of institutionalized procedures of democratic-opinion and will formation and enters through parliamentary debates into legitimate lawmaking*. The informal flow of public opinion issues in beliefs that have been tested from the standpoint of the generalizability of interests. Not influence per se, but influence transformed into communicative power legitimates political decisions (Habermas, 1995: 371 apud Avritzer, 2002: 49; itálicos meus).

Ora, a avaliação anterior de Avritzer, bastante presente no capítulo 6 de *A moralidade da política* – embasada na crítica aos teóricos da transição democrática e na categoria de cultura política – é de que a classe política no Brasil pós-ditadura ainda estaria marcada por uma cultura política autoritária, não-democrática, dificilmente influenciável pelos argumentos de uma esfera pública societária. Esta seria a limitação principal da teoria habermasiana, em que as deliberações promovidas no processo público e racional de argumentação “is left to power-holders to decide whether to incorporate them into policy” (p. 49).

Amparado sobretudo em Bohman (1996) e Cohen (1997), Avritzer estrutura uma alternativa à visão habermasiana, insuficiente por comprometer a deliberação

¹⁶ Habermas, Jürgen. (1995).

alcançada na esfera pública no momento de sua efetivação pela sociedade política. Esta alternativa se daria pelo aumento das possibilidades de institucionalização da deliberação ocorrida na esfera pública. Segundo Avritzer, com Cohen (1997), “the members of a democratic polity or public sphere should share ‘a commitment to coordinating their activities within institutions that make deliberation possible’” (Cohen, 1997: 72 apud Avritzer, 2002: 50).

Avritzer conforma um modelo de “deliberação pública”, relacionando o que para ele é possível preservar do conceito habermasiano de esfera pública – livre expressão e discussão, a formação de identidades plurais, e a livre associação – com a busca por formas públicas e institucionalizáveis de deliberação (public fora) e a ideia de *accountability* (p. 51). Assim, entende Avritzer que “only by giving public processes of communication and deliberation an institutional dimension can we transform public sphere theory from a theory of the possibility of participatory democracy into a truly democratic and deliberative theory” (p. 52).

Propõe, então, o autor, a concepção de “participatory publics” (públicos participativos), uma forma de “desenho democrático” que envolve quatro elementos:

First is the formation at the public level of mechanisms of face-to-face deliberation, free expression, and association. These mechanisms play the role of addressing specific elements in the dominant culture by making them problematic issues to be politically addressed.

The second is the idea that social movements and voluntary associations address contentious issues by introducing at the public level alternative practices.

Third is that they preserve a space for administrative complexity and, at the same time, challenge the exclusive access of technicians to decision-making fora. Participatory publics reserve themselves the prerogative to monitor the administrative implementation of their decisions.

Fourth is that they bind their deliberations with the attempt to search for institutional formats capable of addressing at the institutional level the issues made contentious at the public level. (p. 52)

A proposta de “públicos participativos” configura-se como uma síntese das ideias indicadas ao longo desta exposição. Nela estão presentes os seguintes elementos:

a) quanto ao primeiro ponto, verifica-se a ênfase em mecanismos de deliberação coletiva, no nível “público”, permeados pela ideia da livre expressão e associação de seus componentes. Tais mecanismos têm por norma desempenhar o papel de abordar temas presentes na cultura dominante, de modo a problematizá-los e, ao mesmo tempo, politizá-los;

b) no segundo elemento, apresenta-se a ideia de que “movimentos sociais e entidades de associação voluntária” são os portadores de “práticas alternativas” de ação no nível público, numa rerepresentação da temática da “cultura política” e da vinculação de determinadas práticas democratizantes a determinados atores sociais;

c) o terceiro ponto é relativo à complexidade da administração pública, a qual tem sua especificidade preservada nos “públicos participativos”. Porém, ao mesmo tempo, os mecanismos de participação “desafiam o acesso exclusivo dos técnicos aos fóruns de tomada de decisões”. Nesta conjunção entre técnica e participação, os “públicos participativos” também monitoram a implementação de suas deliberações no nível da administração pública.

d) por fim, aparece o elemento de que os “públicos participativos” também teriam um caráter experimental, de busca por formatos institucionais – ou outros mecanismos – que possam reproduzir, no nível institucional, os temas contenciosos no nível público.

Em publicações posteriores – que serão analisadas mais a frente – Avritzer retomará esta dimensão sobre o “desenho institucional” de públicos (ou instituições¹⁷) participativos. Seu principal referencial empírico para o desenvolvimento deste modelo de mecanismos institucionais será o orçamento participativo, principalmente as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte.

B.2. A dimensão societária no processo de democratização na América Latina

No tópico anterior, tratou-se do confronto de Avritzer com a teoria democrática, sobretudo aquela que origina as teorias da transição para a democracia em países externos ao mundo europeu e norte-americano. Neste confronto, ressalta-se a explicitação dos limites da teoria habermasiana quanto à efetividade dos processos deliberativos na passagem da esfera pública para as instituições governamentais. O autor, então, propõe a concepção de “públicos participativos”, na tentativa de esboçar um modelo de “desenho institucional” que possa dar conta de conectar deliberação em uma

¹⁷ Avritzer (2009).

esfera pública com a geração de efetividade das decisões tomadas na esfera da administração pública.

Esta proposta, entretanto, não se constroi sobre o vazio. Desde *A moralidade da democracia*, Avritzer já apresentava certa visão sobre o ambiente político no Brasil – e América Latina – nas décadas de 1980 e 1990. Como vimos, a tese do autor era de que haveria uma dicotomia entre o ambiente estatal – de cultura política autoritária – e o ambiente societário – de cultura política democrática, atuante no sentido de apresentar práticas democratizantes ao sistema político. As ações dos atores políticos estatais, por sua vez, apareciam permeadas por práticas clientelistas, o que impediria a ampliação da democracia para além de sua dimensão societária, conservando-se, na prática, espaços políticos estanques, sem vinculação entre a esfera societária e a esfera estatal. É neste contexto que se dá a elaboração da proposta dos “públicos participativos”.

Em *Democracy and the public space in Latin America*, Avritzer retoma e aprimora tal visão, calcada sobre uma avaliação do andamento “cultural” – da esfera dos valores e das práticas – da democracia. Como consideramos que ela está diretamente relacionada ao modo como o autor encara o orçamento participativo, esta visão será analisada nas páginas seguintes.

Avritzer retoma a questão da cultura política em sua obra a partir do seguinte pressuposto: “the analysis of democratization as the construction of a democratic public sphere implies the availability of the social practices needed to construct such a space” (p. 55). Sustentado pela concepção normativa de que, no nível político, isso impõe a “renovação de práticas tradicionais”, Avritzer buscará trabalhar a questão sobre como, em uma região que tem sua própria “versão” da tradição democrática ocidental – a América Latina – pode ser concebida a ampliação das práticas democráticas.

Assim como com relação a autores como O’Donnel e Habermas, Avritzer também se utiliza da estratégia da crítica direta para estruturar suas posições normativas. Para o autor, as teses de G. Canclini são insuficientes para a construção de uma teoria de democratização. Avritzer indica que, em momento algum, G. Canclini “make clear whether hybridization is a vice or a virtue – or whether it simply does not make sense to

approach such a phenomenon through normative concepts” (p. 67). Vejamos como esse posicionamento se expressa com mais detalhes.

A argumentação de Avritzer diz respeito ao fato de que, quando a ideia de hibridização é transferida do terreno econômico ou artístico ao terreno político, há consequências ditas “antidemocráticas”, às quais G. Canclini teria se desobrigado de tratar:

hybridization between dependency and autonomy, universality and exceptionalism, and equality and privilege has strong anti-democratic consequences. In these cases we are speaking of a set of practices that bind elites and masses and pose problems for democratic institutions. These practices influence the operation of these institutions, obstructing their democratizing effects. (p. 67).

E, ainda sobre G. Canclini: “He is unable to see that democratic theory must go beyond simply diagnosing the ineffectiveness of institutions in charge of guaranteeing individual autonomy and political liberty” (p. 69).

Assim, a partir de tais “insuficiências”, mas ainda considerando o hibridismo cultural como guia analítico, Avritzer propõe uma interpretação dos processos de democratização. Nela, a presença “híbrida” de elementos modernos e não-modernos na política latino-americana geraria a combinação dos três seguintes fenômenos, que teriam prejudicado a construção e consolidação da democracia nesta região do mundo:

a) uma incompleta diferenciação entre o público e o privado. Recuperando autores como Franco (1974) e Damatta (1985), Avritzer indica a existência de uma “disproportionately large private sphere and the always open possibility of extending personal relations to the political realm” (p. 72) no contexto do “nation building” das sociedades latino-americanas. Este fenômeno gera um ambiente que reproduz, na esfera pública, desigualdades relacionadas ao mundo privado, o que prejudica a conformação plena da democracia;

b) o pouco desenvolvimento das tradições associativas na região. Inicialmente derivadas das tradições religiosas, o associativismo na América Latina, e principalmente no Brasil, teria se caracterizado pela homogeneidade racial, intolerância religiosa e inabilidade em representar a pluralidade social dos períodos de formação da nação. Deste modo, “the lack of collective forms of association or their late emergence as a second characteristic of the Latin America process of societal formation” (p. 74);

c) uma tradição em que a mobilização social era exercida e compreendida de maneira indiferenciada, calcada na ideia do “popular”, cujo repertório de ação coletiva permanecia também indiferenciado, guiado pela associação entre as categorias de classe e povo, no entrelaçamento de tradições marxistas e românticas (idem).

Estes três fatores, para Avritzer, compõem a matriz do diagnóstico sobre a cultura política dominante na América Latina. Conformam uma situação de “hibridismo político”, caracterizado pela “instrumentality in relation to political institutions and deliberative inequality at the public level” (p. 78), que explicariam o raquitismo da esfera pública democrática na região.

Após a afirmação deste quadro negativo sobre a constituição da esfera pública democrática na América Latina, Avritzer muda o foco da análise e explora o que considera ser o grande momento de renovação desta mesma esfera pública latino-americana. Isso ocorre, segundo o autor, “in the understanding of the moral infrastructure that precedes political competition, and (...) in the occupation of the public sphere” (idem). O passo seguinte do autor será indicar três movimentos sociais, ocorridos na Argentina, Brasil e México, como exemplos da renovação na esfera pública nestes países.¹⁸

Este passo analítico será bastante relevante para que Avritzer estruture sua visão sobre o orçamento participativo. Seus textos invariavelmente vinculam o OP diretamente à ampliação do associativismo desde o final dos anos 1970 e ao modo como este passa a ocupar a esfera pública no período de redemocratização. No entanto, parece ser bastante insuficiente o modo como o autor justifica tal alteração na esfera pública – ou mesmo na cultura política dominante, mesmo que apenas no ambiente societário. É digno de nota também o uso da categoria “tradição” que, se poderia fazer sentido na descrição das deficiências da esfera pública latino-americana, em processos de longo prazo, aparece

¹⁸ Avritzer (2002: 86-98) utiliza-se, para “comprovar” esta tese do recrudescimento de três formas de movimentos sociais naqueles três países: os movimentos de direitos humanos na Argentina e no Brasil; os movimentos sociais urbanos no Brasil e no México; e os movimentos ligados mais propriamente à intervenção na competição político-partidária: a campanha pelas eleições diretas a presidente da República no Brasil e o monitoramento contra fraudes eleitorais levado a cabo pela Alianza Cívica, no México.

relativamente desprovida de seu significado corrente quando o autor indica a emergência de “três *novas* tradições” nos países latino-americanos, quase uma contradição em termos.

É interessante perceber também que Avritzer destaca com frequência o que podemos chamar de a “dimensão racional dos atores sociais”. No texto, o autor chega a dizer que “the assault on democracy led social actors to reevaluate the meaning of central elements of local traditions of collective action”. Esta “reavaliação” teria produzido as seguintes “novas tradições”:

a tradition of occupation of the public sphere to voice political demands; a tradition of occupation of the public around pluralistic demands and plural identities; and a new tradition of formation of voluntary associations organizationally autonomous from the state (p. 78).

Este novo momento de constituição da esfera pública deu-se, entretanto, apenas no ambiente societário ou, nos termos habermasianos, na esfera (ou espaço) pública(o).¹⁹ Vale apresentar mais uma passagem do texto, em que o autor deixa bastante clara a distinção e a tensão entre atores da esfera pública e aqueles que atuam no Estado:

my central contention is that these innovations have not been incorporated or led to a significant renewal at the political level, resulting in a fundamental tension between actors who occupy the public sphere and actors in charge of representation and political administration. (p. 79).

Há, sem dúvida, uma evidente dicotomia entre as inovações democráticas ocorridas no âmbito da esfera pública (sociedade, movimentos sociais, atores sociais), que a levaram a uma renovação de “tradições” no nível societário, à qual não correspondeu nenhuma mudança significativa no nível político, entre os atores em cargos de representação e de administração pública (política). Vejamos mais detalhadamente a argumentação de Avritzer.

Para o autor, uma das principais inovações dos “novos movimentos sociais”, foi deixar de lado concepções de transformação social baseadas em políticas estatocêntricas. Avritzer argumenta que este teria sido o mote das ações nos anos 1950 e 1960, e a isso teria se devido o fato de que tão facilmente teriam os atores autoritários se apoderado do controle político. Assim, a primeira grande revisão nas práticas políticas dos

¹⁹ O autor parece tratar indistintamente o termo “esfera pública” ou “espaço público”.

atores sociais durante o ocaso das ditaduras na região teria sido a mudança do foco político, do Estado para o nível societário (p. 80).

A segunda alteração citada teria ocorrido no âmbito da “dimensão moral” da política. Para Avritzer, também entre as décadas de 1950 e 1960, a dimensão moral da política estava subordinada a uma “concepção substantiva de emancipação política”. Deste modo, em geral havia pouco apego às formalidades do jogo político democrático. Tal visão teria ensejado sucessivas quebras nas regras formais da competição eleitoral, e a legitimação da suspensão de garantias civis nos processos ditatoriais. A segunda revisão, portanto, “was the acknowledgment of the need to introduce a moral dimension in order to reconstitute a pacified space for the exercise of politics” (p 81). Lembra o autor, ainda, que esta nova esfera pública teria se moldado por modelos de atuação e organização próprios dos movimentos sociais e das associações voluntárias.

Embora seja indicada de maneira explícita, transparece a visão de que a perspectiva racionalista, teleológica e monoidentitária sobre o ator social relevante na tradição dos anos 50 e 60 – certamente Avritzer está considerando o proletariado como este ator – teria sido ultrapassada ao longo do processo de liberalização (é o termo utilizado para os processos de ocaso das ditaduras, pois o autor evita utilizar o termo “democratização”), em nome da construção de identidades mais plurais e democráticas (p. 83). Tais identidades se formaram a partir de necessidades básicas de sobrevivência das populações (moradia, saúde, transporte, educação etc.).

É conhecida a visibilidade que o processo acima descrito adquiriu nos anos 1980. A este elemento, Avritzer agrega a dimensão associativa. Busca comprovar empiricamente, por meio de estatísticas sobre o aumento do número de associações voluntárias criadas nos anos 1970 e 1980, outro elemento da ampliação da esfera pública democrática no período (p. 85). Entretanto, o autor falha ao não demonstrar empiricamente as eventuais alterações na relação destas associações com os agentes estatais, como o autor pretende formular em trechos como este:

These transformation at the levels of expression, identity formation, and association in Brazil, Argentina, and Mexico represented a break with the Latin American tradition of heteronomous forms of interest representation and mass mobilization and the rise of a more autonomous, democratic, and horizontal public sphere. (p. 86)

O destaque a esta dimensão autônoma, democrática e horizontal do associativismo e dos movimentos sociais nas décadas de 70 e 80 será central nas análises sobre o orçamento participativo elaboradas por Avritzer a partir dos anos 2000. A nós, esta avaliação parece ser motivadora de uma leitura excessivamente marcada pelo protagonismo da “sociedade civil” nestes processos e pela vinculação do OP a esta “nova tradição” de autonomia dos agentes societários frente aos agentes estatais. Mesmo a separação indicada por Avritzer, entre a esfera pública societária e os meios de administração pública ou estatal parece ser pouco passível de verificação empírica, pois desconsidera com o devido peso as relações entre sociedade e Estado, próprias de ambientes de relativo dinamismo e de ampliação do relacionamento entre agentes sociopolíticos situados ora em um, ora em outro espaço.²⁰ Para Avritzer,

a central aspect of political renewal in Latin America was precisely the effort to present claims institutionally without being dragged into the old corporatist, clientelist structure. Thus, autonomy – as an innovation in the constitution of the public sphere – did not entail the refusal to act strategically or to present claims, but a change in social actors’ understanding of how to connect themselves to the political realm. (p. 99)

Reforça-se, à medida que se avança na leitura da obra, a dimensão da “autonomia” dos atores sociais frente à política, embora esta seja construída muito mais a partir da argumentação do autor do que empiricamente. Essa deficiência da proposta de Avritzer se acentua quando a normatividade democrática por ele sugerida parece ser acolhida por atores sociais “em carne e osso”, como na formulação abaixo:

movement leaders refused to be incorporated into the state structure in exchange for the acceptance of their demands; and they did not renounce independent forms of association and public presentation of demands in exchange for the acknowledgment or their demands. In this sense, they innovated precisely in establishing a new type or relationship with the state, a project fully compatible with the drive for organizational autonomy from the state. (idem)

A mesma amplitude autonomista que transforma os “líderes de movimentos” em uma categoria abstrata, apenas compreensível ao se tratar de um “modelo” de relação entre sociedade civil e Estado, tende a se transferir para a discussão sobre a agenda a ser seguida para uma efetiva democratização na América Latina. A visão de Avritzer sobre

²⁰ Sobre este tema, especialmente relacionados às metodologias de análise de trajetórias individuais, ver dois trabalhos interessantes em Feltran (2006) e Delamaza, Ochsenius e Robles (2006).

como deve se dar este processo será o tema do terceiro e último tópico desta análise de *Democracy and the public space in Latin America*.

B.3. Democratização e “públicos participativos”: os marcos da análise de Avritzer sobre o orçamento participativo

Este tópico é estruturado sobre a análise da defesa, elaborada por Avritzer, da ideia de “públicos participativos”, segundo o autor, uma necessidade para a plena democratização da América Latina (p. 135-8).

Avritzer retoma críticas já desferidas tanto aos teóricos da transição para a democracia como a Habermas: para aqueles, trata-se de contrariar o argumento ingênuo de que a sucessão de eleições periódicas em um ambiente democrático trataria de conectar cidadãos e elites por meio de processos de *accountability*, ou seja, de que haveria uma depuração natural entre os atores políticos executores do bom governo versus os executores do mau governo. Esta sanção contra os maus governantes se daria pela competição eleitoral. Desse modo se dariam os *inputs* da “cidadania” à esfera política. Avritzer considera tal processo como insuficiente ao estabelecimento de uma democracia no contexto latino-americano.

Na opinião do autor, as proposições de Habermas seriam também limitadas, pois, embora compreenda haver “a tension between communicative debate at the public level and the administrative practices of the modern state” (p. 105), o pensador alemão desconsideraria o debate sobre os meios pelos quais os ambientes deliberativos próprios da esfera pública alcançariam o sistema político, tema central a Avritzer.

O caso latino-americano é caracterizado pelo autor a partir da ideia de que os atores sociais passam a demarcar seu próprio espaço de atuação e afirmar sua identidade própria numa situação de tensão com relação ao Estado e à sociedade política. Isto se dá em um contexto de continuidade do que o autor chama de “pockets of authoritarianism” que persistiriam nos três países estudados, pelos seguintes motivos:

First, because of the strong legal and administrative continuity between authoritarianism and democracy due to the semi-legal nature of authoritarianism, particularly in Brazil and Mexico; and second, because of the strong continuity in actors and practices in such

important institutions as the army, the police, the judiciary, and the political system. (p. 129)

A continuidade do autoritarismo no período dito democrático levaria à não validade no ambiente latino-americano das teorias que ligam diretamente os consensos originados do esfera pública às deliberações tomadas pela sociedade política: “in the new Latin American democracies, the operation of the legal system is part of the problem for connecting the two dimensions” (p. 131). Os sistemas de *accountability*, previstos pelos teóricos da transição (Linz e Stepan, 1996) – os quais, segundo Avritzer, seriam também previstos na visão habermasiana – não produziram efeito na região.

Assim, Avritzer retoma a tese dos “públicos participativos”, aqui já discutida, como um meio de se substituir a perspectiva de *accountability* pelas “formas públicas de deliberação” (p. 133). Desse modo, o autor pretende ligar os novos atores sociais (membros de associações de moradores e ativistas de direitos humanos), os novos valores (autonomia societária) dos quais são portadores, e as novas formas de comportamento político (monitoramento) por eles inventadas, a instituições políticas deliberativas de caráter permanente. Para o autor,

The institutional problem in new democracies cannot be reduced to connecting renovation at the public level with traditional forms of representation and deliberation (that is, parties, parliament, and courts). The institutional problem has to be understood in different terms, namely, as how to design institutions that can strengthen innovations which emerged at the public level while, weakening the continuities of traditional political culture at the level of the political system. (p. 134)

Ainda segundo Avritzer, amparado por Cohen (1998) estes novos espaços públicos e as deliberações que lá devem ocorrer precisam ser desenvolvidas em três sentidos: “in its capacity to encourage *reflection on participation*; in its capacity to *strengthen democratic values*; and in its capacity to *increase the occasions in which deliberation takes place*” (idem, itálicos meus). Em síntese, será sobre estes aspectos – e sobre a noção de “participatory publics”²¹ – que se estruturará a visão de Avritzer sobre a experiência do orçamento participativo.

²¹ Em outro texto (Avritzer e Wampler, 2004), o autor formula o que seriam os três estágios de formação dos públicos participativos: 1º, a proliferação de novas associações voluntárias; 2º, a introdução de novas práticas por estas associações; e 3º, o desenvolvimento de novas instituições de produção de políticas públicas. Assim, Avritzer reforça a construção realizada em *Democracy and the public sphere in Latin America*.

Neste momento, damos por encerrada a análise de *Democracy and public space in Latin America* que, em conjunto com os textos reunidos em *A moralidade da democracia*, sintetiza o pensamento de Leonardo Avritzer desde meados da década de 1990 até os primeiros anos dos da década de 2000. Com a leitura detida destes dois trabalhos, buscou-se reconhecer as preocupações do autor sobre a teoria democrática e suas relações com o contexto político brasileiro e latino-americano. A seguir, entraremos na terceira parte deste capítulo, estruturada a partir da análise crítica da visão de Avritzer sobre o orçamento participativo. Buscaremos indicar suas insuficiências e vieses, em sua maioria causados pela relação direta e imediata entre a procura de alternativas à teoria democrática que enfatizem o conteúdo moral, deliberativo e participativo da democracia e a própria experiência do orçamento participativo no contexto político brasileiro, uma nova instituição considerada o “elo empírico que possibilita a conexão, para além da divisão teórica, entre a perspectiva institucional e a teoria da sociedade civil” (Avritzer e Wampler, 2004: 219-220).

Consideramos que tal uso da teoria da democratização calcada no protagonismo da sociedade civil neste processo pode ter originado uma sobrevalorização da participação “autônoma” da sociedade civil nestas experiências e, assim, sustentado a elaboração de estudos sobre o orçamento participativo também desprovidos de um olhar mais crítico sobre suas relações com a sociedade política – a não ser pela negação ou reprovação das relações entre aquela e esta. Uma amostra de tais estudos – a maioria dos quais fortemente influenciada pela leitura de Avritzer sobre o OP – será analisada no segundo capítulo desta tese. Por ora, continuemos a busca por compreender melhor como este autor construiu sua versão das experiências do orçamento participativo.

C) A VISÃO DE AVRITZER SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

C.1. Modelos de participação

O modelo de “públicos participativos” está baseado em duas ideias: de que a inovação na cultura democrática ocorre a partir da esfera societária; e de que as práticas democráticas, ao se conformarem em uma relação direta entre Estado e sociedade, se institucionalizam (Avritzer, 2002a: 136). Avritzer acredita em seja possível haver um desenho institucional que consiga confluir os atores sociais democráticos em espaços deliberativos com regras que possam coibir práticas como a desigualdade hierárquica e o clientelismo. É preciso também que seja superado um dos elementos principais do argumento elitista, segundo o qual os assuntos da administração pública são demasiadamente complexos para serem compreendidos pelo cidadão comum.

Seu olhar sobre as experiências de orçamento participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte serão marcadas pela constatação empírica de que, afinal, é possível que esse modelo de ambiente deliberativo-participativo venha *realmente* a ocorrer.²² No entanto, antes de avançarmos para a análise de como Avritzer encara o OP, vejamos como um artigo anterior do autor, de 1997, já prenuncia a busca por um “desenho institucional” capaz de responder a seus embates teóricos.

Em “Um desenho institucional para o novo associativismo”,²³ Avritzer expressa as formulações iniciais de temas que serão desenvolvidos com maior profundidade em *Democracy and the public space in Latin America*: a) a avaliação de que as transições na América Latina mantiveram a cultura política dominante na região, que se concretiza na continuidade da presença de atores e práticas políticas autoritárias e clientelistas; e b) a constatação da debilidade das tradições associativistas na América Latina, assim como a existência de um “novo associativismo” em processos recentes. Tal

²² Avritzer também analisa a organização do IFE, no México, segundo óptica semelhante. Essa experiência não será discutida nesta tese, pois seriam ultrapassados seus objetivos prioritários. Outro autor (Wood, 2004) também conclui pelo sucesso das duas experiências de OP e por sua contribuição para que alternativas à democracia representativa sejam pensadas por meio delas (p. 138).

²³ Avritzer, Leonardo. (1997).

novidade seria composta por “um aumento expressivo no número e no ritmo de constituição de associações civis em diversos países”; pela “ruptura com um padrão homogeneizante de ação coletiva”; e pelo fato de que haveria “uma importante mudança na autoconcepção pelos atores das suas próprias ações”, destacando-se que “a maior parte dos atores já não buscam a sua incorporação ao Estado” (p. 152), elementos que seriam rearticulados no livro de 2002. Haveria, portanto, “uma renovação nos padrões de associativismo e na cultura política dos membros das associações civis” (p. 153), conectada a “uma forma completamente distinta de ocupação do espaço público” (p. 163).

Já em fins do texto, o autor apresenta seu principal problema de pesquisa:

Se, a partir dos anos 80, passa a existir uma esfera societária de associações civis, essa esfera não consegue influenciar suficientemente os processos de democratização de forma a contribuir na superação de problemas históricos, como o privatismo, a falta de visibilidade e a falta de equilíbrio entre os diferentes grupos societários. Nesse sentido, pode-se perceber um problema político que se transforma em um problema institucional: como conciliar a legitimidade adquirida pelas associações civis, legitimidade essa que decorre do papel positivo desempenhado por essas associações na esfera pública, com um *status* público que lhes permita desempenhar continuamente um papel que tem sido desempenhado topicamente em campanhas?²⁴ (p. 167-8)

Parece bastante claro que Avritzer se move pela busca por solucionar um “problema institucional”, por ele sustentado pela necessidade de que as “inovações” na esfera societária possam alcançar um “status público”, em busca do “aprofundamento da democracia”. Tal preocupação o leva a propor três “formas institucionais legais” para que “o impasse provocado pela inexistência de status público para instituições que efetivamente desempenham papel público” pudesse ser resolvido (p. 169).

Cabe aqui uma pequena digressão a respeito da terceira proposta,²⁵ que bem demarca o pensamento de Avritzer a respeito das relações entre a sociedade civil e a sociedade política. O autor propõe a “constituição de uma câmara provisória de publicização da sociedade política (que) seria preenchida por representantes indicados pelas associações civis de direito público e escolhidos pela população”. Esta câmara teria “como objetivo regulamentar a forma de competição da sociedade política” em que o

²⁴ Avritzer se refere as campanhas de massa, como a das “diretas” em 1984 ou ao impeachment de Fernando Collor, em 1992.

²⁵ A primeira e a segunda dizem respeito a mecanismos internos às associações civis e fogem ao nosso interesse mais imediato neste tópico.

sistema político e o Estado “regulam, em causa própria, elementos da atividade societária, retirando-lhes a generalidade, a razão pública e transferindo-lhes uma dinâmica competitiva que não lhes é própria” (p. 170).

A proposta teórica esboçada por Avritzer em 1997 seria substituída pela indicação de experiências práticas ou “fóruns entre o Estado e sociedade que tem surgido em países tão diferentes quanto o Brasil, a Índia e os Estados Unidos” em texto de 2000.²⁶ Em síntese, tais experiências – no Brasil, os conselhos e o orçamento participativo – teriam três características básicas: 1) a cessão de soberania do Estado em favor de uma forma de deliberação pública e participativa, e que acolheria a formação de maiorias e minorias em embates argumentativos; 2) a forma como tais experiências tratam a informação detida pelos atores sociais, que seria pública, e não restrita, como de praxe em assuntos da esfera política; e 3) a possibilidade de se testar múltiplas experiências, pois “a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados”. Como se vê tais características podem ser observadas na proposta dos “públicos participativos”.

Esta visão ainda pouco consolidada do orçamento participativo seria reformulada nos textos posteriores do autor, e conformaria uma leitura que fortaleceria a imagem do OP como uma forma de intervenção da sociedade civil nos assuntos anteriormente restritos à sociedade política, para a democratização plena da sociedade brasileira (e latino-americana). Esta leitura foi (e em escala menor ainda é) estruturante para uma série de estudos sobre as experiências de OP no Brasil e no mundo. Parte delas será discutida no capítulo seguinte. Por ora, continuemos a leitura de textos de Avritzer, neste momento restringindo a análise a alguns textos mais diretamente relacionados ao orçamento participativo.²⁷

²⁶ Avritzer, Leonardo. (2000).

²⁷ Para este tópico, as referências estão contidas em Avritzer (2002a, 2002b, 2003a, 2003b e 2005a).

C.2. A visão de Avritzer sobre o orçamento participativo

O objetivo deste tópico é apontar os principais elementos da visão elaborada por Avritzer acerca do orçamento participativo, a fim de indicar os limites de sua análise sobre o OP, sobretudo, por um lado, àquilo que diz respeito à ênfase posta nos temas pertinentes à sociedade civil e ao entendimento do OP enquanto “inovação democrática” e, por outro lado, às insuficiências quanto à influência das dinâmicas próprias da competição própria do sistema político, partidário e eleitoral.

Em *Democracy and public space in Latin America*, Avritzer indica a seguinte definição, dada no contexto da discussão sobre os “públicos participativos”:

Participatory budgeting is a local policy that includes social actors, neighborhood association members, and common citizens in a process of negotiation and deliberation. It takes place in two stages: a participatory stage, in which participation is direct, and a representative stage, in which participation occurs through elected delegates and/or councilors. (p. 138)

Destaca-se nesta definição: a identificação dos participantes do OP como “atores sociais, associações de moradores e cidadãos comuns”; e em que consiste a participação – “processos de negociação e deliberação” – em que tais participantes se relacionam. Há dois estágios do processo, o primeiro de participação direta e o segundo representativo. Embora não fique totalmente claro, parece lógico que a existência destes dois estágios introduz um elemento representativo diferenciador entre os participantes, ou seja, a existência de delegados e conselheiros – próprios de um contexto representativo –, diferentes dos participantes que frequentam as reuniões locais e regionais.

Em seu texto publicado na coletânea *A inovação democrática no Brasil* (Avritzer, 2003a), o autor amplia esta definição, propondo quatro elementos que caracterizariam o OP. São eles: a) a “cessão de soberania” do Executivo eleito às assembleias formadas pelos cidadãos em geral; b) a “reintrodução de elementos de participação local”, como as assembleias, e de “delegação”, como os conselhos (trata-se dos dois estágios da definição anterior); c) o “princípio da auto-regulação soberana”, em que suas regras seriam definidas pelos próprios participantes; e d) a busca por uma reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos através de fórmulas técnicas que privilegiariam os setores mais carentes da população (p. 14-15).

As preocupações de Avritzer nas duas definições referem-se basicamente aos predicados do OP relacionados: a) à caracterização do OP como composto por cidadãos comuns e entidades locais de moradores, com participação pouco relevante do Executivo, que cede seu direito de formular o orçamento e mesmo de formular as regras do processo participativo. O OP, portanto, seria uma instância de autonomia plena sobre as deliberações quanto ao orçamento e quanto ao seu próprio funcionamento; b) à redução da desigualdade social, relacionada à “reversão de prioridades”, embasada em critérios técnicos, racionais de distribuição de recursos públicos. Com isso, Avritzer busca dar uma resposta aos teóricos elitistas e sugere que o desenho participativo do OP promove a conjunção entre a “complexidade” e a participação política. (2002a: 141).

Em síntese, a primeira das caracterizações acima esboçadas diz respeito à *“autonomia” do processo participativo frente a outros atores que não os “sociais”* – cidadãos comuns e associações de moradores. A segunda relaciona-se à afirmação do *predomínio de critérios técnicos nas deliberações do processo participativo* – o que reforça o argumento do autor de que o OP tenderia a eliminar o clientelismo e o particularismo (p. 142) – o que não significa a inexistência de negociação entre os atores sociais quanto às decisões a serem tomadas.

Nos parágrafos dedicados à interpretação das origens do OP, a experiência de Porto Alegre ganha protagonismo. E, embora Avritzer considere que o orçamento participativo teria nascido através da “public action of many different actors” (p. 145), é na chamada “tradição associativa” gaúcha que o autor irá buscar as raízes mais primordiais do OP. Para o autor, a particularidade do processo de formação social e econômica do Rio Grande do Sul e a tradição política do estado, teriam gestado “elementos mais fortes de uma sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de elementos associativos mais fortes do que no resto do país no século XX” (Avritzer, 2003a: 21). Processos de organização social ocorridos na década de 1950 e 1960 e, mais recentemente, nos anos da redemocratização, teriam gerado um associativismo mais “denso” e “reivindicativo” (p. 22). Reflexo disso seria o uso do termo “orçamento participativo” em documento da União das Associações de Moradores de Porto Alegre

(UAMPA). Em outro texto do autor (Avritzer, 2002b: 28), são descritas as circunstâncias deste acontecimento:

O primeiro documento por nós localizado, no qual aparece a expressão “Orçamento Participativo”, é um documento da UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre. Em uma reunião realizada em 26 de março de 1986, com o objetivo de discutir a participação dos movimentos populares no governo Alceu Collares (PDT), aparece o diagnóstico acerca da centralidade do orçamento público: “o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar sua aplicação”. E, mais à frente, o documento diz: “queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e da cidade em geral”. Este parece ter sido o ponto de partida para um processo no qual o orçamento e sua elaboração foram se tornando os elementos centrais do debate político na cidade de Porto Alegre.

Avritzer se utiliza deste documento talvez como a principal evidência empírica do protagonismo da sociedade civil na elaboração da proposta do OP. O anúncio da relevância deste documento é continuamente mencionado nos textos do autor, quando das referências às origens do OP (Avritzer 2002a, 2002b, 2003, 2005, 2009; Avritzer e Wampler, 2004).

Entretanto, o autor não menciona as observações realizadas por Baierle (1992), talvez o maior estudioso dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre, sobre o elevado grau de partidização das direções da UAMPA desde os primeiros momentos de sua fundação, em 1983. Baierle indica que estas se revezavam entre a influência do PT e do PDT, nas disputas pela diretoria da entidade. Os presidentes da UAMPA foram Waldir Bohn Gass (1984-1988) – petista que depois, em 1989, seria eleito o primeiro presidente municipal do PT da capital gaúcha – e Paulo Guarnieri (1989-1992), este filiado ao PDT. Ainda segundo Baierle, “todos os anos de realização de congressos pela UAMPA foram anos eleitorais, o que parece indicar a utilização destes eventos como instrumento de campanha eleitoral pelas oposições” (1992: 67).²⁸

A não menção de Avritzer a estes elementos que sugerem a confluência de posições das associações de moradores com as disputas partidárias está diretamente

²⁸ Em outro trecho, Baierle (1992: 90) descreve como se dava a distribuição de cargos entre os partidos políticos nas diretorias da UAMPA: “Até 1986, a UAMPA era dirigida principalmente por militantes petistas; até 1988 o PT ainda permanece com a maioria dos cargos, mas já não se pode falar em predomínio de suas posições; após 1988, o cargo de presidente passa para o PDT e o PT passa a ser progressivamente subordinado pelo conjunto dos outros partidos presentes na direção, processo que se consolida a partir sobretudo do IV Congresso (1990).”

relacionada ao seu referencial teórico. Nele, a sociedade civil se contrapõe às estruturas próprias do sistema político, partidos incluídos, com os quais apenas estabelece relações estratégicas para a obtenção da institucionalização de suas práticas de renovação democrática. A ação dos partidos e dos governos aparece como apenas complementar às iniciativas da sociedade civil. Acompanhemos a citação do autor, relativa aos “públicos participativos”:

The third element (dos “públicos participativos”) is a connection between the public and the political system, which furnished the political will to create a new institutional design. In Porto Alegre, this element is represented by the Workers Party mayor, a member of a party that favored participation, although on a somewhat different model from that advocated here. (Avritzer, 2002a: 148)

Assim, os partidos e governos – aqui corporificados no prefeito petista – são analisados por Avritzer *apenas* na dimensão relativa à “vontade política” em se implementar as políticas participativas. A vontade política poderia ser medida, por exemplo, por meio da presença do prefeito nas reuniões do OP, por sua capacidade em transpor obstáculos para a execução de obras priorizadas nos canais do OP, ou pela centralidade adquirida pelo OP na administração municipal (Avritzer, 2003a: 34).²⁹ Trata-se, portanto, de uma postura que apenas percebe a ação do sistema político pelo incentivo e acolhimento do OP ou pela falta de vontade política, como no caso criticado do OP de Recife nas gestões conservadoras (p. 39).

Em geral não há, nos textos do autor, menção alguma ao sentido político-estratégico do OP e de como ele se relaciona às dinâmicas partidárias próprias da competição política. As conexões entre a sociedade civil e o sistema político são compreendidas a partir do pressuposto da preservação plena das identidades específicas de uma e de outra esfera. *Compreendemos que esta visão é equivocada e colabora para a divulgação de uma concepção mistificadora e limitada sobre o fenômeno do orçamento participativo.*

²⁹ Será também sob este ângulo que Avritzer observará a atuação dos partidos políticos com relação à implementação de “instituições participativas” em seu livro de 2009, *Participatory institutions in democratic Brazil*, como veremos a seguir.

Outro exemplo da visão de Avritzer sobre o tema da presença partidária no OP se dá na polêmica alimentada pelo autor (Avritzer, 2003a: 53) com relação ao artigo³⁰ de Zander Navarro, publicado no mesmo *A inovação democrática no Brasil*, em que critica o “clientelismo de quadros (ou partidário)” presente no OP, principalmente pela influência do PT. O texto de Navarro trata do que considera os limites e impasses do orçamento participativo sob vários aspectos. Foquemo-nos sobre o ponto central do argumento de Navarro: o OP teria, ao longo dos anos de sua existência, conformado outro padrão de clientelismo, de cunho partidário, em que

os espaços de mobilização social do OP (...) passaram gradualmente a ser vistos como espaços privilegiados de reprodução política, aproveitando-se da intensa imbricação de operadores partidários-governamentais com as lideranças comunitárias e, por extensão, com os cidadãos (e eleitores). Sem surpresa, a manutenção do OP como uma exclusiva “inovação petista” tem igualmente o propósito instrumentalista de manter tal mecanismo preso a uma órbita partidária específica, bastando acompanhar os resultados das sucessivas eleições para perceber seus resultados práticos. (p. 119)

Navarro defende a tese de que a existência de uma instrumentalização do OP pelo governo e pelo PT prejudicaria o caráter universalizante dos procedimentos deliberativos do processo de participação. Avritzer não enfrenta diretamente esta crítica. Ao trazer a argumentação de Navarro meramente para a discussão sobre “a caracterização da dimensão pública do OP e sua relação com a hegemonia de um partido político – o PT – nesse processo” (Avritzer, 2003a: 53), o autor opta por considerá-la “como uma consequência inevitável da presença dos partidos em todas as formas de institucionalização da participação (...), que implicam inevitavelmente escolhas institucionais”. Ou seja, novamente o autor retoma a dimensão partidária exclusivamente sobre a óptica da vontade política, intrinsecamente ligada ao Executivo municipal como instituidor do processo participativo. Feita a opção política pelo OP, aparentemente estaria garantida a autonomia dos atores sociais e a observação das regras formais do processo deliberativo:

A questão que se coloca não é a de saber se há presença partidária no OP, mas de se perguntar quais as consequências desta presença, em particular para a igualdade do processo distributivo e para a autonomia do processo associativo. Nesse sentido, identificar a presença partidária como elemento de particularismo, tal como o faz Navarro, parece insuficiente para caracterizar o neoclientelismo. É necessário também demonstrar, e essa pode ser a direção de trabalhos futuros, que há desautonomização

³⁰ Navarro, Zander. (2003). O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico.

social ou mecanismos diretos de pressão da sociedade política sobre o processo decisório. Até o momento não parece haver evidências empíricas nessa direção (p. 53-54, grifos meus).

As “evidências empíricas” de pressão da sociedade política sobre o processo decisório serão apontadas no segundo capítulo desta tese, em diversas experiências de OP e com referências a autores que as vêm apresentando em trabalhos acadêmicos. O que se quer ressaltar neste momento é a dúvida sobre em que sentido se pode avaliar “desautonomização social” de um representante do OP que é, ao mesmo tempo, membro do PT, apoiador do governo e/ou membro de uma associação de moradores. Neste sentido, convém indicar que os possíveis ganhos a serem obtidos na aproximação com a “sociedade política” tendem a ser mais convidativos para o indivíduo do que sua relação com o movimento social ou a associação de que faz parte. Mesmo o fenômeno da “profissionalização” das lideranças comunitárias e/ou dos líderes de movimentos sociais é algo bastante palpável e relativamente bem retratado pela literatura (Baierle, 2002; Cavalcanti, 2006 e outros) como se verá mais a frente.

Trata-se de dizer, também, que tais limites analíticos forcem uma apreensão dos OPs calcada no “desenho institucional” de cada experiência. Além disso, ao declarar que “o limite da plasticidade do OP parece ser um só: a manutenção dos elementos deliberativos do desenho” (2003a: 51), Avritzer não sugere nenhuma vinculação entre estes elementos e a influência que podem ter sobre eles os institutos da política partidária, dos interesses governamentais e outros aspectos constitutivos do jogo político e muito menos como estes podem alterar a natureza mesma destes ambientes de participação e deliberação. Uma vez que haja um “desenho institucional” adequado, condizente com o modelo porto-alegrense, parece estar garantido o protagonismo da “sociedade civil” e a validade deliberativa de determinada experiência.

Nossa principal crítica à visão de Avritzer sobre o OP, portanto, é de que sua visão normativa sobre o papel da sociedade civil na renovação das instituições democráticas no Brasil – apresentada ao longo deste capítulo – deixa de lado processos fundamentais para a compreensão do OP enquanto fenômeno sociopolítico, relacionado às dinâmicas próprias da competição político-eleitoral, no interior e nas franjas da sociedade política. Sendo seu foco de atenções tal dimensão democratizante da sociedade civil,

Avritzer não consegue perceber como o OP amplia os espaços de disputa político-partidária e, mais do que um mero instrumento participativo de gestão pública, atua, por um lado, como um meio de que os governos e partidos líderes da iniciativa possam ampliar sua capacidade de mobilização social e, por conseguinte, ampliem sua força eleitoral. Por outro lado, faz com que se haja a incorporação ao sistema político de novos elementos oriundos da sociedade civil que, longe de terem por objetivo a “preservação de sua autonomia enquanto atores sociais”, se utilizam de novos espaços de participação como o OP para ampliar sua própria rede de relacionamentos em ações que tem o sentido de entrada à sociedade política e do aumento de seu peso neste ambiente. Certamente estes fatores alteram a conformação do ambiente interno das experiências de orçamento participativo.

Avritzer, quando se arvora a discutir um pouco mais detidamente a dimensão dos governos ou dos partidos no OP, mantém-se preso à ideia de “vontade política”: assim, o papel de partidos e governos ao orçamento participativo se daria apenas quanto a maior ou menor vontade política em sua implementação. Entendemos que o uso desta categoria, quando não qualificada pelas *motivações* para maior ou menor empenho em se institucionalizar o OP, tende a paralisar o pensamento analítico sobre estas experiências.³¹

Além disso, compreendemos que a dimensão partidária cumpre um papel ainda mais relevante, sobretudo quando se trata das esferas mais altas da participação/representação no OP, como os conselhos do orçamento participativo, presentes na grande maioria das experiências. A pesquisa que foi realizada para esta tese – além de outros textos que serão discutidos a frente – indica uma alta presença de militantes partidários nos conselhos, o que certamente deveria ser levado em consideração por uma literatura que preza a autonomia da sociedade civil nestes espaços.

Assim, a dimensão societária e democratizante do OP esconde a dimensão político-estratégica do OP, tanto aquela referida nos governos e partidos líderes de governos, como na dimensão mais propriamente vinculada às novas dinâmicas resultantes

³¹ Wampler (2007) dá relevante contribuição para que os motivos do prefeito (ou do governo) para a realização do orçamento participativo sejam melhor analisados pelos pesquisadores.

da criação deste novo espaço participativo, que abre oportunidades de incorporação à sociedade política a um número maior de indivíduos.

Antes de avançarmos para o segundo capítulo desta tese, apresentaremos ainda um pequeno estudo analítico da obra mais recente de Leonardo Avritzer sobre “instituições participativas”.³² Nela, o autor mantém o essencial de suas teses sobre a dimensão democratizante da sociedade civil junto ao Estado brasileiro e, embora incorpore uma discussão mais robusta acerca do papel da sociedade política na criação das “instituições participativas” – e, particularmente, no OP – também mantém suas análises reservadas à maior ou menor disposição (vontade política) dos governos e partidos em colocar em funcionamento tais novas instituições, o que parece ser insuficiente para uma compreensão mais acurada do significado político-estratégico das experiências de orçamento participativo.

D) AVRITZER E AS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: REAFIRMAÇÃO DAS TESES SOBRE A SOCIEDADE CIVIL

Participatory institutions in democratic Brazil (2009) é a obra mais importante de Leonardo Avritzer desde a publicação de *Democracy and the public space in Latin America* (2002). O autor rediscute e amplia a análise sobre experiências de orçamento participativo nas cidades de Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo e também apresenta estudos sobre mais duas “instituições participativas” – os conselhos de saúde e os processos de formulação participativa dos planos diretores urbanísticos nestas cidades, e também em Salvador.

Avritzer reelabora o que tem sido seu principal desafio teórico desde os anos 1990: as aproximações entre a sociedade civil e o Estado, e a incorporação de práticas originárias da sociedade civil pelas instituições políticas, em novos “desenhos institucionais” participativos com poder de deliberação sobre políticas públicas. O autor se propõe a desenvolver uma “teoria das instituições participativas” (p. 4) e reconhece que

³² Avritzer (2009).

“political parties and political society remained undertheorized in most of the literature of participation, because of the elitist character of the literature or the antisystemic conceptions of social movements theory”. Isto se constituiria em uma lacuna na literatura, sobretudo no contexto brasileiro, “where the Workers Party has led the way in introducing participatory arrangements, the connection between political parties and civil society in implementing forms of participation became a key variable – but one that is not explained in theory” (p. 7). Assim, a principal diferença deste livro para seus trabalhos anteriores é a incorporação da dimensão político-partidária à análise.

Avritzer busca formular sua teoria sobre as instituições participativas relacionando-a a três elementos principais: a sociedade civil, a sociedade política e o desenho institucional.³³

Na primeira parte do livro é estabelecido este tripé analítico, a partir do qual o autor baseará sua tentativa teórica. Inicialmente, Avritzer retoma sua tese bastante conhecida e já indicada neste trabalho: as mudanças na sociedade civil brasileira – explicadas, sobretudo, pelo avanço do associativismo em grandes cidades como Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte a partir de meados dos anos 1970 – teriam atuado fortemente para a democratização do país, em uma perspectiva autonomista frente ao Estado autoritário, distinta de uma cultura política anterior, centrada na aproximação clientelista e subalterna ao aparelho estatal. Entretanto, o autor identifica algumas peculiaridades locais. Em Belo Horizonte e, principalmente, em Porto Alegre, indica maior autonomia frente ao Estado e aos partidos políticos, na comparação com São Paulo e Salvador. Além disso, os movimentos sociais de Belo Horizonte e Porto Alegre seriam mais “generalistas” no que diz respeito ao acesso a bens públicos, enquanto os de São Paulo e Salvador teriam objetivos mais localizados, em torno da saúde e educação, em São Paulo, e do movimento cultural, em Salvador. Tais diferenças seriam fatores de maior

³³ Provavelmente, esta incorporação da sociedade política como um componente analítico ao mesmo nível da sociedade civil tenha se devido, por um lado, a outros trabalhos sobre o OP que enfatizaram a centralidade das iniciativas partidárias para o sucesso (ou fracasso) de inúmeras experiências. Por outro lado, Avritzer passa a reconhecer a multiplicidade de situações relativas à “vontade política” com relação ao OP no interior mesmo do Partido dos Trabalhadores e outros partidos de esquerda.

ou menor sucesso na incorporação das “instituições participativas” ao sistema político formal.

Em seguida, o autor direciona suas observações às mudanças ocorridas na sociedade política nos anos 1980 e 1990. É então que começa a ser incorporada à sua análise a dimensão partidária, até então pouco explorada nos textos anteriores, em virtude da centralidade da sociedade civil nos processos de democratização no Brasil e na América Latina, e também pela visão de que o Estado, de maneira geral, seria refratário aos impulsos democratizantes advindos da esfera societária. Neste livro, ao contrário, Avritzer enfatiza o modo como a sociedade política, os partidos políticos de esquerda e, especificamente, o Partido dos Trabalhadores, teriam atuado para a formalização do que chama de “instituições participativas”, incorporando demandas sobre participação presente em suas origens “externas” às instituições políticas formais:

Political society within participatory institutions connects grassroots conceptions of participation to civil society actors. In this sense, political society reinforces general conceptions of participation that are at the root of the formation of leftist mass political parties. (...) The PT in Brazil played exactly this role of connecting ideas of participation presents in its grassroots with civil society actors' claims for participation. In most of the cases of participation analyzed in this book, the initiative was taken by political society actors (p. 10).

Esta nova demarcação teórica, dada pela incorporação dos partidos políticos à análise, se dará de modo bastante específico:

I maintain that the distinction between mass parties and electoral parties still stands. In addition, I argue that the identity side of party formation continues to be relevant in the debate on mass political parties. I demonstrate that a mass party with external connections to the political system is the ideal vehicle for bringing participatory claims to the state. (p. 13)

Assim, o modo pelo qual Avritzer coloca a sociedade política na análise se dá pelo viés da sociedade civil, uma vez que o PT é visto como um partido de origem nela e portador de suas demandas participativas. As mudanças na sociedade política – em suma, o aparecimento do PT – são derivadas das mudanças ocorridas na sociedade civil: o PT, herdeiro direto do associativismo revigorado nos anos 1970 e 1980, teria atuado como cabeça de ponte da participação popular no sistema político, a facilitar a penetração das práticas democratizantes da sociedade civil no Estado.

Desta forma, assim como no caso da sociedade civil, a caracterização do PT elaborada por Avritzer se dá na chave da autonomia: “the PTs political project arose from the claims for autonomy from the state made both by the new unionism and the Catholic Church” (p. 47). No caso do “novo sindicalismo”, tratar-se-ia de autonomia frente à tutela do controle do Estado sobre as organizações. No caso da igreja Católica, Avritzer indica que “autonomy meant the ability of social actors to claim public goods – land, social services, healthcare, or urban improvements, such as pavement and sewerage – independently from the state” (idem).³⁴ Ao “novo sindicalismo” e à Igreja Católica, o autor agrega o que chama de “new left”, parcela da esquerda crítica aos comunistas, sem que se demore em investigar suas características e o modo como teria se agregado às duas outras “forças de coalizão”.

Além disso, também como um componente identitário do PT, figuram a crítica ao clientelismo e a adoção da democracia participativa. Estes fatores teriam contribuído para que o PT tivesse inovado institucionalmente ao introduzir formas de participação no orçamento, na saúde e na política urbana.

É a partir desta caracterização do papel do PT na sustentação das “instituições participativas” que o autor introduz o que parece ser o principal – embora modesto – ganho analítico de *Participatory institutions in democratic Brazil*. Avritzer argumenta que, para que sejam investigadas as causas dos sucessos e dos fracassos das políticas participativas das diversas administrações petistas, devem ser conhecidas as seções locais do PT, sobretudo, quanto à relação entre identidade e estratégia no nível local. E avalia que o PT, como todo partido político de esquerda e de massas de perfil social-democrata, teria passado pelo dilema de manter sua identidade sociopolítica, construída sobre o princípio da autonomia dos movimentos sociais dos quais seria originário, e ao mesmo tempo tornar-se competitivo no sistema político – a dimensão estratégica. As variações destes dois pólos (identidade e estratégia) deveriam ser consideradas no âmbito local (municipal e/ou estadual). Deste conjunto de fatores se originaria maior ou menor

³⁴ É interessante como o autor, assim, vincula diretamente os movimentos sociais que demandam políticas públicas de todas as ordens à Igreja Católica.

“vontade política” da seção local do PT e de seus governos municipais para com as “instituições participativas” (p. 50 e seguintes).

Logo voltaremos a esta discussão. Cabe agora indicar o terceiro elemento analítico utilizado por Avritzer no livro. Ele propõe um olhar sobre as “mudanças no desenho institucional” (p.62-80), propondo um “modelo dinâmico e interativo de desenho participativo”:

The dynamic interactive model also assumes that the success of participatory design is not caused by self-conscious design; rather, such success is the unanticipated result of interactions between civil and political society actors that lead to the dismantling of old rules and the fixing of new ones. (p. 64)

Este é fundamento do movimento teórico pelo qual o autor incorpora a sociedade política como um ator propositivo de instituições participativas, e não apenas resistente a elas. A partir da premissa do “desenho institucional e interativo”, são apresentadas três possibilidades de instituições participativas – o orçamento participativo, os conselhos de saúde e os processos de aprovação dos planos diretores municipais. Com base nelas, o autor constrói tipos ideais de desenho institucional, respectivamente os chamados *bottom-up designs* (desenhos “de baixo para cima”), os *power-sharing designs* (desenhos de compartilhamento de poder) e os *ratification designs* (desenhos de ratificação). Estes modelos terão maior ou menor possibilidade de sucesso de acordo com o modo em que se dará o encontro entre sociedade civil e sociedade política, no contexto local. Assim, por meio da análise sobre como se comporta cada *design* em cada uma das quatro cidades estudadas, o autor pretende construir quadros comparativos que o levem a uma “teoria das instituições participativas”.

O livro denota um relativo deslocamento nas teses anteriores de Avritzer, sobretudo quanto ao orçamento participativo. De fato, era insustentável a pouca importância teórica dada ao contexto político-partidário das localidades, sobretudo aquele relativo aos posicionamentos do PT local e mesmo às disputas no interior do partido. Embora o tema não estivesse totalmente ausente em seus textos anteriores, o autor não havia ainda tratado do papel central dos governos – e dos partidos que os sustentam – na proposição e controle dos processos de orçamento participativo. Ou seja, não havia ainda estabelecido como preocupação teórica a natureza das relações entre os partidos políticos

e a sociedade civil que ajudam a explicar a configuração das instâncias participativas, considerando a propensão do PT local a estimular e fortalecer as instituições participativas. Avritzer pouco se debruçara sobre o problema dos padrões de comportamento e composição local dos partidos que ajudam a explicar as variações de “vontade política” nas várias experiências de orçamento participativo nos governos petistas ou não-petistas.

Este passo analítico teve que ser dado principalmente pelo relativo fracasso da experiência do OP de São Paulo. Anteriormente saudado como um “potencializador da dinâmica participativa na cidade” (Avritzer, Recamán e Venturi, 2004) – a postura adotada pelo autor com relação a esse caso se torna mais crítica neste em *Participatory institutions in democratic Brazil*. Assim, a incorporação de São Paulo ao seu rol de cidades estudadas (em textos anteriores se respaldava nas experiências “positivas” de Porto Alegre e Belo Horizonte, estas impulsionadas pelas “práticas participativas no nível da sociedade civil” [Avritzer, 2002a, 2002b]) – traz a necessidade de se explicar porque, em uma cidade com movimentos sociais tradicionalmente vigorosos, a experiência de OP não teria sido satisfatória.

Os oito anos de malufismo (1992-2000) entre a primeira e a segunda administração petista em São Paulo são indicados como perniciosos para a estruturação de instituições participativas na cidade. Isso teria se dado não só com relação ao OP, mas também com os conselhos de saúde e a elaboração de seu plano diretor urbanístico. Entretanto, o que se revela central como opção analítica é a verificação das divisões internas no PT paulistano sobre as prioridades dadas à participação popular, já percebidas no governo Luiza Erundina e acentuadas no governo Marta Suplicy.

É fundamental ao argumento de Avritzer indicar o PT como um partido pró-participação. Os casos em que isso não se configura são ora explicados pelas fissuras internas ao partido – entre setores mais ou menos afeitos às instituições participativas –, ora indicados como “concessões” ao sistema político formal para que o partido não “perca votos”, como em sua justificativa pela “opção” do governo Marta Suplicy em não privilegiar o OP como política de gestão, pela necessidade eleitoral que o teria levado a realizar acordos com a direita malufista na Câmara de Vereadores (p. 113).

Para Avritzer, quando há harmonia intrapartidária nas seções locais do PT, as chances de que o OP vingue são maiores. Este argumento valeria tanto para o caso negativo – São Paulo –, em que não teria havido acordo no interior do partido sobre a dimensão a ser dada às políticas participativas, quanto para o caso positivo – Porto Alegre –, em que teria havido um “pacto” entre as principais facções para que as disputas internas não atrapalhassem o projeto político maior na cidade:

In Porto Alegre, Olívio Dutra took office with the full support of all groups within the PT, leading to a pact according to which each local PT faction would nominate the mayor in each subsequent election. Tarso Genro followed Dutra, and Pont followed Genro, showing how this pact at the leadership level has produced a durable PT hegemony in the city. (p. 58).

Afirmações de tal natureza indicam os limites da análise de Avritzer e demonstram as insuficiências da compreensão apresentada pelo autor quanto aos padrões internos da competição político-partidária. É sabido que as disputas entre as forças políticas internas do PT de Porto Alegre – e gaúcho de maneira geral – nos anos 1990 talvez tenham sido ainda mais conflagradas do que as do PT paulistano. Segundo Filomena (2006), de 1993 a 1999, estabeleceu-se uma aliança entre as tendências Articulação de Esquerda e Democracia Socialista (DS), adversárias do PT Amplo (grupo já extinto, então liderado por Tarso Genro). Tanto é que, ao contrário do que aponta Avritzer, em 1996 houve prévias entre Raul Pont (DS) e José Fortunati (PT Amplo) para a escolha do candidato a prefeito, vencidas pelo primeiro. Fortunati, então, torna-se vice de Pont. Já em 2000, mesmo com a vigência da possibilidade da reeleição, as novas prévias envolvem Pont, Fortunati e Genro, que as venceu. Estas situações e os muitos casos de desfiliações de figuras locais proeminentes – como o próprio Fortunati e, antes dele, de Antonio Hohlfeldt que fora o primeiro vereador do partido em Porto Alegre, eleito em 1982³⁵ – indicam que o ambiente interno do PT gaúcho pouco diferia do habitual em outras seções do partido. Ou seja, as disputas por indicações a cargos majoritários se deram em geral na base do voto e da quantidade de delegados que cada candidato ou

³⁵ Antonio Hohlfeldt se retira do PT em 1993, filiando-se ao PSDB, e José Fortunati em 2001, filiando-se ao PDT. Ambos continuaram como figuras de proa na política no Rio Grande do Sul, sendo que Hohlfeldt foi vice-governador do estado (no governo de Germano Rigotto – PMDB) e José Fortunati é, atualmente, o prefeito de Porto Alegre (beneficiado pela renúncia de José Fogaça – PMDB). Sobre a trajetória destes políticos, ver (Hohlfeldt e Fortunati, 2001).

facção conseguia arregimentar. Tal aritmética, da mesma forma, era a base para a nomeação de mais ou menos correligionários aos cargos no governo ou no partido.³⁶ O prestigiado OP porto-alegrense, sem dúvida, tornou-se também um anexo a esta disputa, pois se tornou um espaço político estratégico de fortalecimento dos grupos internos (Baierle, 2002; Filomena, 2006).

É também interessante verificar como Avritzer trata de um caso negativo de orçamento participativo, o de São Paulo na gestão de Marta Suplicy (PT). Para o autor, a explicação para o fracasso se deve aos seguintes fatores, combinados: a) o núcleo de assessores mais próximos de Suplicy seria cético com relação à participação, e teria deixado o comando do OP aos setores esquerdistas do PT na capital paulista, com pouco poder político no interior do partido e da gestão; b) a opção de governabilidade executada pelo governo fora a incorporação de setores conservadores e malufistas à maioria governista, sobretudo por meio das nomeações de subprefeitos. Isto teria dificultado o OP em subprefeituras dominadas por membros de partidos não comprometidos com a participação.

Embora certamente tais fatores possam explicar parcialmente a pouca relevância do OP na elaboração do orçamento e na priorização de políticas públicas na cidade de São Paulo, não explicam o fato de o OP de São Paulo ter apresentado, nos quatro anos em que esteve em vigor, um crescente aumento na participação, que variou crescentemente de 34 mil a 82 mil pessoas, entre 2001 e 2004 (p. 101).

Em outros trabalhos, relacionados aos casos de Porto Alegre e Belo Horizonte, Avritzer relacionou a participação à credibilidade do processo perante a população. Em suma, as regras do orçamento participativo seriam efetivas e as deliberações tomadas quanto à priorização de obras e serviços seriam cumpridas pelos governos (Avritzer, 2002a, 2002b, 2003a). No caso de Porto Alegre, o autor liga a baixa participação em algumas regiões com “menor tradição associativa” a dúvidas sobre a capacidade do processo em promover a execução de obras públicas. Sugere, então, que a existência anterior de práticas de participação da sociedade civil predetermina a

³⁶ O que não quer dizer que tenha sido o único critério para nomeações.

efetividade do orçamento participativo (Avritzer, 2002a: 152). No caso de Belo Horizonte, os altos e baixos níveis de participação que se apresentam ano após ano são relacionados também a dúvidas dos participantes quanto à efetividade e continuidade do orçamento participativo. Em seu estudo sobre esta cidade, o autor liga tais dúvidas à incerteza sobre se o candidato do PT ganharia as eleições em 1996 e se, depois, o prefeito do PSB daria a mesma prioridade ao OP (p.153). Todas estas elucubrações, de fraca consistência empírica, servem ao autor para o reforço de suas premissas sobre a capacidade da população em participar de “modo racional”.

Em São Paulo, mesmo considerando que o OP nesta cidade “always aroused strong doubts about how deliberative its decisions would be” (Avritzer, 2009: 100), os números oficiais utilizados pelo autor demonstram que houve sempre um acréscimo dos níveis de participação, mesmo considerando que o OP paulistano teria privilegiado os setores mais organizados da população³⁷ (p. 102), em tese, os mais esclarecidos sobre eventuais manipulações da prefeitura e/ou sua incapacidade em entregar as obras prometidas.

Tais inconsistências analíticas sobre a participação no OP e a limitação em se considerar os partidos políticos e governos apenas com relação à “vontade política” para se implementar ou não propostas participativas, fazem com que o livro pouco avance na análise sobre o que realmente pauta a dinâmica política das experiências de OP e, de resto, das “instituições participativas”.³⁸ A incorporação da sociedade política em sua argumentação é restringida por seu arcabouço teórico anterior, vinculado ao protagonismo da sociedade civil na proposição de processos participativos. Esta visão permanece em *Participatory institutions in democratic Brazil* e o impede de avançar significativamente na incorporação das dinâmicas próprias da sociedade política à análise.

Artigos e livros publicados ao longo desta década (Navarro, 2003; Wampler, 2004, 2007; Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, 2004; Coelho e Favareto, 2007), que serão analisados no segundo capítulo, têm contribuído para que se forme a seguinte tese:

³⁷ Segundo *survey* utilizado como referência por Avritzer, em 2003, 69% dos participantes do OP de São Paulo pertenceriam a associações voluntárias.

³⁸ Esta dimensão limitada sobre como os partidos e governos atuam nas experiências de orçamento participativo, pautada pela categoria “vontade política”, também é o mote para os trabalhos de Linhares (2006),

as “instituições participativas” são frequentadas principalmente por agentes (indivíduos e grupos) situados nas franjas da “sociedade política”, em torno (ou mesmo no interior) dos partidos políticos. Esta visão se reforça a medida que se sobe na escala de proximidade com a sociedade política, ou seja, no caso das experiências de orçamento participativo, de maneira crescente desde as reuniões de bairro até os conselhos do OP, que deliberam sobre a proposta orçamentária a ser apresentada à Câmara de Vereadores e tem maior capacidade institucional de interagir com o poder municipal. A proximidade com as esferas estatais invariavelmente é utilizada pelos conselheiros para um melhor posicionamento pessoal (ou de grupo) no interior da dinâmica político-partidária-eleitoral de cada bairro e da cidade.

Diante disso, é preciso que o referencial analítico sobre os processos participativos induzidos pelos poderes públicos seja remodelado. Deve-se caracterizar, afinal, quem acorre aos conselhos e, mais do que qualificar e mensurar a relação dos conselheiros com organizações da sociedade civil, verificar qual o nível de relação destes com a sociedade política, tanto nas instituições (governos, partidos), como nos processos típicos das disputas realizadas na sociedade política, sobretudo as campanhas eleitorais. Afinal, quem é a “sociedade civil” que participa destas experiências? E em que medida seus “representantes” podem ser considerados como tal, à medida que, numa visão mais acurada, mantém vínculos tão fortes com a sociedade política?

Este veio de análise não pode ser trilhado por Avritzer, pois põe à prova suas teses originais sobre uma “sociedade civil” que demanda espaços de participação e atua neles de maneira autônoma pela democratização do Estado. O argumento do livro, de que “o elemento analítico relevante é como sociedade civil e sociedade política interagem” (p. 165) mantém intacto o espírito de seus textos desde *A moralidade da democracia* (1996), reforçados pelos argumentos de *Democracy and public space in Latin America* (2002), analisados ao longo deste capítulo. É notável como, em *Participatory institutions in democratic Brazil* – embora avance na observação do contexto local das relações internas dos governos e partidos –, não há nenhuma preocupação em se investigar as características dos representantes da sociedade civil nestas experiências e o nível de interconexão destes representantes com a sociedade política. Deste modo, sociedade civil

e sociedade política permanecem como elementos estanques. Pouco se diz sobre o quanto a dimensão substantiva da sociedade civil – tal como conceituada por Avritzer –, ao invés de se afirmar, pode ser diminuída nos OPs e nas outras instituições políticas.

Esta leitura dos trabalhos de Leonardo Avritzer foi elaborada no sentido de fornecer ao leitor uma visão sobre os principais elementos do debate sobre o orçamento participativo e, de maneira mais ampla, sobre as instâncias de participação surgidas no Brasil a partir dos anos 1980 e 1990.

Avritzer, junto a Sergio Costa – autor também importante nos debates sobre a sociedade civil, mas pouco trabalhado nesta tese por conta de sua relativa distância do “objeto” orçamento participativo –, atuou como elemento de ligação entre as teorias dos movimentos sociais – que ressaltavam o surgimento de “novos atores” ou “novos personagens” (Sader, 1995 [1988]), o “povo em movimento” (Singer e Brant, 1982 [1980]) – e as teorias sobre a “nova sociedade civil”, nos anos 1990.³⁹

O orçamento participativo, por sua vez, foi, nas palavras do autor, o “elo empírico” que possibilitou a junção entre a teoria da sociedade civil e as preocupações relativas às novas instituições participativas que vieram à cena política brasileira naquele período. Esta carga teórico-metodológica marcou boa parte dos trabalhos produzidos sobre o orçamento participativo no início da década de 2000. Em sentido inverso, marcou também trabalhos elaborados mais ao final da década, críticos àquela perspectiva, que buscaram compreender as relações entre Estado e sociedade civil e as novas instâncias de participação a partir de outros referenciais teórico-metodológicos. Estes movimentos da literatura acadêmica serão discutidos a seguir.

³⁹ Ver Gurza Lavallo (2003).

CAPÍTULO 2

ANÁLISE DA LITERATURA SOBRE O **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Este capítulo responde a objetivos múltiplos: em primeiro lugar, trata-se de indicar como a obra de Leonardo Avritzer influenciou a produção de artigos e teses que relacionam a criação do orçamento participativo às demandas da sociedade civil por participação. Deste modo, estes trabalhos têm a característica de pouco se aprofundarem sobre as relações entre as dinâmicas próprias da sociedade política e o OP, o que limita a apropriação dos fundamentos políticos do OP por esta literatura.

Seu segundo tópico é uma digressão sobre como alguns autores norte-americanos desenvolveram certo referencial analítico sobre as relações entre a sociedade civil e o Estado. Desta forma, auxiliam-nos na relativização do entendimento destes dois elementos como pertencentes a campos totalmente distintos, quase opostos, como apontou a literatura analisada no capítulo anterior. Neste tópico, também apontamos parte do debate realizado entre acadêmicos brasileiros, sobre as questões pertinentes a esta tese, sobretudo quanto à necessidade de se abandonar as distinções estanques entre sociedade civil e Estado, e de nos determos nos fluxos de poder que os atravessam (Dagnino, 2002).

Tributário destes dois tópicos anteriores, o terceiro versa sobre o modo como o Partido dos Trabalhadores, foi situado no âmbito deste debate. Compreendemos que o PT, considerado como o “partido dos movimentos sociais” (Paoli, 1995) em virtude dos segmentos sociais e políticos que conformaram sua origem no final dos anos 1970, foi tratado pela literatura muito mais como um elemento de articulação das demandas dos representantes dos movimentos sociais e da sociedade civil com o Estado, do que, efetivamente, como partido político, engajado nas disputas eleitorais e organizado de modo a aumentar seu potencial de competição nestas arenas próprias da democracia

representativa. Isto ocasionou que a dimensão político-estratégica do orçamento participativo pouco fosse levada em conta, na literatura a ele pertinente.

O quarto tópico diz respeito a artigos e teses acadêmicas que foram, inadvertidamente ou não, em maior ou menor grau, na contramão da literatura da sociedade civil e, deste modo, contribuíram para que a visão político-partidária sobre o OP pudesse tomar corpo. Estes trabalhos nos forneceram subsídios empíricos para a elaboração das hipóteses que formularemos no capítulo 3.

No quinto e último tópico deste capítulo, buscamos estabelecer contato com os que nos parecem ser os setores mais dinâmicos da literatura sobre os dilemas da participação e, com ela, da representação, surgidos a partir da criação das novas instâncias participativas na elaboração de políticas públicas e no controle social do Estado, processo recente no Brasil do qual o orçamento participativo faz parte. Embora não seja possível aqui – tendo em conta os limites desta tese – estabelecer um diálogo mais detido com tal literatura, trata-se de indicá-la como uma alternativa consistente à literatura da sociedade civil. Ela busca avaliar os limites das instâncias participativas a partir da utilização de metodologias de pesquisa que as consideram relacionadas ao seu entorno político-institucional, algo que nos parece de suma importância para a continuidade das investigações sobre as instâncias participativas.

A) TRADIÇÃO ASSOCIATIVA, VONTADE POLÍTICA E CULTURA POLÍTICA

O propósito deste tópico é indicar como grande parte da literatura sobre o orçamento participativo, produzida desde o final dos anos 1990, ancorou-se na visão – tributária dos trabalhos de Avritzer analisados no capítulo anterior –, sobre um modelo ideal de OP, baseado nas versões produzidas por aquele autor sobre a experiência de Porto Alegre e, em menor medida, Belo Horizonte.⁴⁰

⁴⁰ Recentemente, foi apresentada dissertação de mestrado (Santos, 2009), que pretende ser um balanço da bibliografia sobre o orçamento participativo, estabelecendo seis grandes temas que organizariam a literatura: vontade política; associativismo civil; controle social do estado e processo pedagógico; capacidades redistributiva, administrativa e financeira; desenho institucional; e OP e práticas políticas predatórias. Trata-se de um trabalho que contribui para o melhor entendimento sobre como a academia tem estudado os processos de orçamento participativo. Embora não vá a fundo na identificação das debilidades da literatura no que se refere à escassez de trabalhos que interpretem o OP a

Assim, os primeiros trabalhos sobre experiências de orçamento participativo invariavelmente apontam elementos que comparam um caso determinado à versão divulgada por Avritzer sobre a experiência de Porto Alegre. Em geral, tais experiências são vistas como incompletas, imperfeitas, e que fracassam por dois motivos essenciais: a) a inexistência de uma “sociedade civil autônoma”, o que é identificado também como falta de “tradição associativa”; ou b) por se estruturarem sem a devida “vontade política” dos governos, em geral dominados por partidos mais ao centro no espectro político, ou em prefeituras petistas pouco determinadas a impulsionarem processos participativos. Em segundo plano, apresentam-se discussões acerca do: c) desenho institucional de cada experiência;⁴¹ e d) sobre o investimento financeiro da prefeitura nas demandas apresentadas no orçamento participativo.

Em nossa análise, centraremos foco nos aspectos a e b, uma vez que consideramos que, embora relevantes, para nossas preocupações neste capítulo, as discussões sobre o desenho institucional e o investimento financeiro da prefeitura podem ser subsumidas na temática da “vontade política”.

Em determinados trabalhos – alguns dos quais serão analisados a seguir – tanto a questão da autonomia da sociedade civil quanto a questão da vontade política são discutidas tendo como pano de fundo conceitual a categoria “cultura política”. Assim, em geral, remetem-se à visão de Avritzer sobre o tema e sua relação com a democratização, em que a cultura política democrática procederia das práticas organizativas dos movimentos sociais e do associativismo civil, e a cultura política “autoritária” proviria da “sociedade política” (Avritzer, 1995, 1996a e 2002a). Vejamos alguns destes casos.

O estudo de Tarcísio da Silva (2003) é sobre a experiência de orçamento participativo na cidade de Recife, na administração Jarbas Vasconcellos (PMDB). O autor considera os dois mandatos de Vasconcellos (1985-88 e 1993-96), mas enfatiza, sobretudo, o segundo, em que efetivamente teria se instaurado o programa de orçamento

partir de uma lógica político-estratégica, indica que, nos trabalhos mais recentes, “há uma revisão da perspectiva construída ao longo dos primeiros anos do OP, no sentido de uma maior criticidade frente ao potencial democratizador do OP, descortinando vícios e contradições que surgem desse complexo processo de construção social”, tese com a qual concordamos (p. 162).

⁴¹ Lüchmann (2002) estrutura seu trabalho sobre o OP de Porto Alegre sobre a tríade vontade política, tradição associativa e desenho institucional.

participativo. Além das limitações do desenho institucional – bastante restritivas à participação – e do baixo percentual orçamentário (2,5%) destinado às obras selecionadas pelo OP, o autor entende que também a baixa qualidade da “representação da sociedade civil” no processo o teria debilitado.

O sucesso ou os resultados demonstrados pelas políticas participativas decorrem de práticas participativas prévias no nível da sociedade civil e do grau de relacionamento estabelecido entre o poder público e os representantes da sociedade civil, marcadamente os movimentos comunitários. Desse processo gesta-se a marca da cultura política predominante em nível do poder local, que vem a ser um ponto fundamental para o êxito, ou não, de práticas participativas. Isso posto, consideramos fundamental uma análise dos segmentos da sociedade civil envolvidos e de sua relação com o Estado. Consideramos fundamental que se tenha a presença de diversos setores da sociedade civil e não apenas a representação da sociedade através dos movimentos comunitários de bairro como se estabeleceu em muitos modelos no Brasil, inclusive no Recife. (p. 305, grifo meu).

Vê-se que a consequência da utilização da categoria “cultura política” é o aparecimento de uma ideia, muito comum em textos orientados por ela, de que o processo teria sido limitado porque determinado ator “não estava pronto” ao desafio da “participação democrática”. O autor, no caso, considera que o “modo de fazer política” dos movimentos comunitários de bairro do Recife teria forte ligação “com um modelo centralizador e populista caracterizado, sobretudo, por reivindicações em gabinetes e articulações com vereadores e demais políticos influentes” (idem), e reivindica uma participação mais plural da sociedade civil, que incorpore outros setores que não os movimentos comunitários. No limite, o que se pede é que a sociedade civil seja autônoma, pois se isso não acontecer, corre-se o risco de que o modelo de participação não seja efetivo:

Se há uma predominância do poder público no processo de deliberação e tomada de decisões e os segmentos da sociedade civil não possuem autonomia política, não conseguimos romper com o modelo populista de política que se estabeleceu no país há tempos. (p. 306)

Em outro estudo, sobre a experiência de pequenos municípios rurais com o orçamento participativo – entre eles o de Icapuí, no Ceará –, Teixeira constata que naquela cidade “a tradição associativa não é muito forte e os sucessivos governos, desde que o município foi implementado, praticamente criaram a sociedade local” (Teixeira, 2003: 208). Verificando que, naquele caso, “63,9% dos conselheiros do Fórum do OP de Icapuí são funcionários públicos e 8,3% são prestadores de serviços à Prefeitura”, a autora identifica a falta de autonomia da sociedade civil local como a principal deficiência

daquele OP: “Esta discussão sobre o papel do associativismo local e de como ele consegue se inserir no processo do OP nos remete à discussão sobre a fragilidade da sociedade civil e de como é necessária a autonomia da sociedade civil” (p. 209, grifo meu).

Textos como este se estruturam com base em um modelo ideal de orçamento participativo – baseado em certa visão sobre a experiência de Porto Alegre – e, por terem um claro sentido normativo em que se busca contribuir para o aperfeiçoamento e “replicabilidade” (Teixeira, 2003: 206) do orçamento participativo, ficam como que paralisados em sua capacidade analítica sobre os fundamentos políticos do OP.

Em outro caso, desta vez sobre a experiência de OP em uma cidade com sociedade civil bastante desenvolvida, Teixeira e Tatagiba (2005), analisam a ação dos movimentos sociais em São Paulo, no período da gestão Marta Suplicy.⁴² O texto parece avançar com relação aos anteriores, sobretudo no que diz respeito à suspeição levantada contra a literatura dos anos 1980 sobre os movimentos sociais, a “narrativa de origem” de sua emergência no ocaso da ditadura no Brasil. Segundo as autoras, esta literatura contrapunha à lógica estatal, em pares de oposição positivo/negativo – “o privilégio e o direito, o favor e a conquista, o privado e o universal, o cidadão e o cliente” (p. 72). De outro modo, no caso estudado, parece haver uma “convivência ‘pacífica’ entre a ação participativa e contestatória nos canais institucionais de participação e a mobilização das redes pessoais como forma de acesso ao Estado” (idem). Vigoria uma

combinação entre formas diferentes de encaminhar demandas ao Estado, sendo a ‘opção’ pela participação uma dessas estratégias, que pode ser valorizada (a depender de vários fatores, como por exemplo, a abertura do Estado) e ao mesmo tempo associada com outras, tais como a tentativa de contato com algum vereador, ou político influente (p. 73).

Esta visão, que sugere uma combinação entre estratégias de mobilização e enfrentamento contra as instâncias estatais e, por outro lado, a busca por contatos mais íntimos com os representantes do Estado, é vista sob outro ângulo no trabalho de Neves

⁴² As autoras ressaltam os “limites analíticos” da metodologia (p. 14), tratando-a como pesquisa exploratória. Foi realizada sob a seguinte metodologia: a) os questionários foram aplicados de setembro de 2004 a abril de 2005, portanto, ao final da gestão do PT e início da gestão José Serra; b) foram feitas 50 entrevistas, sendo que 35 com representantes de movimentos sociais de três subprefeituras da cidade: São Mateus, Capela do Socorro e Sé; 9 com representantes destas subprefeituras (Executivo local); 4 com vereadores; e 2 com membros do Executivo municipal; c) os representantes dos movimentos sociais foram indicados por membros do Colegiado do Observatório dos Direitos do Cidadão do Instituto Pólis.

(2008), sobre o OP de Barra Mansa – RJ (1997-2000). Esta autora sustenta fortemente sua análise sobre as teses da cultura política, ou melhor, da existência de “duas culturas políticas”, uma “democrática e participativa” e outra “antidemocrática e clientelista” (p. 2 e seguintes), em confronto no âmbito das experiências de OP, sendo que a segunda, no caso estudado, parecia prevalecer sobre a proposta de OP, própria da cultura democrática e participativa. A autora entende que:

As inúmeras leis que procuram exercer maior controle da sociedade sobre o Estado esbarram em práticas políticas antidemocráticas e autoritárias que estão profundamente enraizadas na sociedade. Aniquilar hábitos nefastos presentes à tradição política é um desafio que começa com a introdução, ainda que paulatina, de instrumentos de participação popular. (p. 14)

No trabalho, os processos de OP são vistos como expressão da cultura política democrática. Entretanto, no caso estudado, “os representantes da sociedade civil (...) se contaminaram pela lógica do favor existente como prática habitual” (p. 178). Ao longo do processo, houve o estabelecimento de um peculiar *modus operandi* local de articulação do OP à “sociedade política”, constituído pelo chamado “Mutirão Democrático”.

Essa prática consistia em que, uma vez que não fosse possível pelo orçamento executar todas as obras aprovadas no OP, havia uma negociação para a execução destas obras, que envolvia o vereador – sempre aquele com mais representatividade no bairro –, a associação de moradores local e a prefeitura. Executavam-se obras com o custo máximo de cinco mil reais, “que fossem compatíveis com as obras aprovadas no OP e que não tinham sido realizadas. Na prática, o Mutirão representou uma complementação ao OP” (p. 111). A população se envolvia na obra que era “apadrinhada” por um vereador, o que “devolvia” o poder do vereador junto a sua região. Para a autora, a vinculação entre o OP “participativo” e o Mutirão Democrático “clientelista” caracterizaria uma “cultura política ambígua” ou “sincrética” (p. 188).⁴³ No ato de garantir a governabilidade frente à Câmara de Vereadores hostil, tratou-se de manter o OP como a referência básica para o Mutirão, que reconciliaria o edil com suas bases políticas de bairro.

Parece-nos que as teses das duas culturas políticas, que em geral derivam para uma essencialização das ações dos atores, pouco consideram que a nova situação de proximidade entre movimentos sociais e Estado, ou entre “sociedade civil” e Estado, faz

⁴³ Como em Ricci (2004).

com que estes agentes, ao adentrarem a efetividade do jogo político com todas as situações institucionais que lhe dizem respeito – eleições de dois em dois anos, relação Executivo/Legislativo, etc. – passam necessariamente a incorporar sua ação social a esta nova lógica ou, ao menos, a elementos dela. Parece-nos que as teses sobre a “combinação de estratégias” dos movimentos sociais/sociedade civil (como veremos logo a seguir em Goldstone, 2003), para que se explique, afinal, como se dá a atuação destes entes nos ambientes participativos, tem potencial explicativo mais respeitável que as teses sobre as “duas culturas políticas”. Na primeira, a *intenção* dos atores em obter sucesso em suas demandas – seja pelos meios democrático-participativos, seja pelos meios “informais” – fica mais explicitamente colocada. No caso das “duas culturas políticas”, aparentemente há um confronto de forças sociais, políticas e ideológicas, nos quais os agentes políticos são meros “atores”, cumprindo um papel pré-estabelecido. Compreendemos, portanto, que a categoria “cultura política”⁴⁴ tem baixo potencial explicativo para que se compreenda a ação dos agentes sociais em ambientes de participação e, mais que isso, é frágil frente às análises que consideram a busca por alternativas de obtenção de ganhos materiais ou simbólicos como um elemento estrutural do funcionamento do jogo político, tanto em suas regras “formais” como em seus usos informais.

B) PEQUENA DIGRESSÃO: SOCIEDADE X ESTADO OU *CONTINUUM* DE ALINHAMENTO E INFLUÊNCIA?

Pedimos ao leitor que acompanhe uma breve digressão sobre como um conjunto de pesquisadores norte-americanos travou debate sobre esta temática. O livro *Dynamics of contention*,⁴⁵ organizado por Charles Tilly, Doug McAdam e Sidney Tarrow e publicado em 2001, sintetiza preocupações do grupo de pesquisadores liderados por Tilly em busca por compreender a dinâmica dos contenciosos, das disputas políticas que

⁴⁴ A flacidez do termo “cultura política” faz com que possa ser atualizada, novamente de maneira dicotômica, a oposição entre uma cultura política “democrática” e outra cultura política “autoritária”, mesmo entre autores mais sensíveis aos limites do orçamento participativo. Santos (2005: 553), estabelece uma nova versão dicotômica entre cultura política “participativa e solidária” e cultura política “neoliberal”, enquadrando o OP no primeiro caso, inclusive como prática “contra-hegemônica”.

⁴⁵ McAdam, Doug; Tarrow, Sidney e Tilly, Charles (2001).

se dão na sociedade. Os trabalhos reunidos neste livro tentam identificar similitudes entre diversos tipos de ação coletiva passíveis de serem nomeados “contenciosos políticos”: movimentos sociais, revoluções, ondas grevistas, rompantes nacionalistas, lutas por democratização e outros tipos de ações de confronto na luta por conquistas de demandas gerais (p. 4). Seu objeto de estudo, dizem os autores, não se referia aos ambientes da “normalidade” da política:

The contentious politics that concern us is episodic rather than continuous, occurs in public, involves interaction between makers of claims and others, is recognized by others as bearing on their interests, and brings in government as mediator, target or claimant. (p. 5)

Embora em *Dynamics of contention* já se identificassem como reificadoras as divisões entre a chamada política institucional e a ação política por outros meios, neste livro os autores focalizaram sua análise nas ações “episódicas” e “públicas”. Assim, não passava por sua preocupação o estudo de eventuais disputas que pudessem estar inscritas nos mecanismos burocráticos e administrativos do Estado ou mesmo em processos corriqueiros e periódicos, como consultas públicas, eleições etc. Do mesmo modo, ações impulsionadas em ambientes privados – no partido, no sindicato, na facção, em entidades comunitárias ou grupos de interesse, também não se constituíam em seu objeto de estudo.

Dois anos depois, entretanto, vem a público outra obra proveniente do mesmo grupo de pesquisadores, desta vez organizada por Jack Goldstone e intitulada *States, parties and social movements*. O mote da publicação é a interrelação entre os movimentos sociais e a chamada política institucional.⁴⁶ Embora permaneça uma visão pautada pela análise das instituições – e não dos fluxos de poder que as transpassam – a proposta elaborada por Goldstone e os outros autores do livro é bastante frutífera, pois prevê múltiplas possibilidades de relacionamento entre instituições do Estado, partidos políticos e movimentos sociais: “State institutions and parties are interpenetrated by social movements, often developing out of movements, in response to movements, or in close association with movements” (2003: 2).

É interessante notar como, na Introdução do livro, o autor atenta para o fato de que esta visão sobre as interações entre os movimentos sociais e a política institucional é

⁴⁶ “Social movements constitute an essential element of normal politics in modern societies, and that there is only a fuzzy and permeable boundary between institutionalized and noninstitutionalized politics”. (Goldstone, 2003: 2)

relativamente recente nos estudos efetuados nos Estados Unidos. Segundo ele, até os anos 1980, “prevailing images of social movement actors were that they were outsiders”, desafiadores do *status quo* representado pelas leis e instituições estatais (p. 3), observação feita, por exemplo, por Melucci (1989). No entanto, ao longo dos anos 1990, passou-se a se questionar esta visão, indicando como determinadas organizações mantinham-se ativas tanto em ações de protesto como em ações da “política convencional” (Goldstone, 2003: 4). Ou seja, o autor entende que não é possível inferir conexão plena entre determinada instituição social – no caso, os assim chamados movimentos sociais – e determinado tipo de prática ou ação política. Não se trata, portanto, de estabelecer conexões imediatas entre determinado agente sociopolítico e determinada ação social. Esta visão, ainda bastante presente na literatura sobre o OP e outras formas de participação e interrelação entre o Estado e a “sociedade civil”, deve ser superada.

É possível traçar um paralelo entre a visão sobre os movimentos sociais prevalecente na literatura norte-americana até os anos 1980 e, também, o modo como a literatura sobre os movimentos sociais no Brasil tratou do tema, sobretudo até o início dos anos 1990. Para o autor norte-americano, a separação entre os movimentos e as ações próprias da “política institucional”, sobretudo nos Estados Unidos e Europa Ocidental, se deram

Because social movement theory as it emerged in the 1950s and 1960 lost sight of the essential complementarity of both social protest and electoral politics by focusing on somewhat peculiar movements, namely, movements in democratic societies that mainly involved people who were legally debarred from voting. Black civil rights and New Left student movements (before the voting age was lowered to eighteen) could draw a fairly clean line between normal political activity (voting, running for office) and protest activity (association, demonstration, protest) because *for those groups* only the latter was viable (Goldstone, 2007: 6).

Tal obliteração na percepção da “realidade social” é objeto de polêmica entre autores brasileiros envolvidos com a temática dos movimentos sociais, desde os anos 1990, no debate sobre a herança dos trabalhos sobre os “novos movimentos sociais”, escritos nos anos 1980, que enfatizavam o caráter espontaneísta e “autônomo” dos movimentos “renascidos” naquele período. Esta literatura (Brant e Singer, 1982; Sader, 1988) enfatiza que a presença destes “novos personagens” se deu em um terreno de contestação ao regime militar e, mais que isso, de autonomia frente aos atores tradicionais da política institucional. A passagem de texto de Brant (1982: 25-6), pertencente à

coletânea de artigos *São Paulo: o povo em movimento* é exemplar sobre como os “movimentos sociais” eram percebidos:

A notável autonomia desses movimentos, tanto em relação aos partidos políticos tradicionais como em relação aos grupos clandestinos de esquerda, impõe uma redefinição do quadro político da oposição. São muitas vezes movimentos surgidos da base, impedida de articulação política ou desencantada das mediações políticas propostas no passado, que revelam ao mesmo tempo as vantagens e os ônus de suas origens. Muito mais enraizados do que os movimentos sociais do passado, muito menos sujeitos à manipulação, mais sensíveis aos problemas concretos que aos discursos ideológicos, esses movimentos recolocam na ordem do dia a representação como fundamento da democracia. Ao mesmo tempo, são herdeiros do isolamento a que foram obrigados: cautelosos em relação às alianças e articulações mais amplas, desconhecendo muitas vezes os mecanismos mais gerais que determinam as condições de exploração, ignorando o funcionamento dos centros de decisão política, tendem a concentrar seus esforços nas lutas imediatas e no confronto direto com os adversários visíveis.

Tais movimentos foram desde sua gênese, identificados às ideias de autonomia, de compreensão *naïf* da política, externa ao clientelismo “tradicional”, “sensíveis aos problemas concretos” e assim por diante.

Para Ruth Cardoso (2004 [1996]), essa leitura conectou-se a “uma grande renovação no modo de fazer ciência (social)” e, neste contexto político e de transformação na pesquisa, “uma relação diferente entre o pesquisador e o seu objeto de pesquisa foi exercitada plenamente”, sendo valorizadas técnicas como a do estudo de caso e da observação participante, ou seja, de uma aproximação e cumplicidade maior com o “objeto” da pesquisa (p. 84). Segundo a autora, “houve, portanto, uma militância justificada, um entusiasmo com esses fenômenos novos que apareciam e, ao mesmo tempo, a tendência de olhar para eles através de uma técnica de pesquisa, de um olhar diferente do antigo” (idem). Desse modo, completa, “em nome de uma ciência social crítica, nós fizemos uma ciência social engajada e pouco crítica”.⁴⁷

Sendo que parte da preocupação deste grupo de autores (Tilly, Goldstone e outros) está em identificar que tipo de ação coletiva poderia caracterizar os movimentos sociais, compreende-se que seria superficial a ideia de que alguns movimentos ou grupos estariam mais próximos às “autoridades institucionais” – e por isso tratariam de suas demandas pelos canais legais propostos pelo Estado – enquanto outros se manteriam ao largo das redes de relações com o aparato estatal, permanecendo com sua ação política

⁴⁷ Esta “explicação” pode indicar as causas da lacuna na literatura sobre os motivos teórico-analíticos responsáveis pelo abandono gradativo da temática dos movimentos sociais, na passagem dos anos 1980 para os 1990 – parcialmente discutida no início do capítulo anterior. Este tema foi trabalhado por Gurza Lavalle (2003).

baseada nos protestos, enfrentamentos públicos e avessos à política convencional. Contra esta visão, Goldstone (2003: 9) sugere que

It is more accurate to think of a *continuum* of alignment and influence, with some groups having very little access and influence through conventional politics, others having somewhat more, and still others quite a lot; but groups may move up and down this continuum fairly quickly, depending on shifts in state and party alignments.

A perspectiva apresentada por Goldstone – e, de resto, nos estudos de caso apresentados no livro – fortalece a visão da “política como processo”, em que se pretende absorver mais sua dinâmica que sua morfologia, em que movimentos sociais, partidos, setores do Estado, governos e outros elementos da sociedade política se interrelacionam de maneira fluida, a partir do desdobramento de conjunções relativamente flexíveis.

Mais que isso, trata-se de perceber tais atores com suas fronteiras diluídas, ou seja, colocar no centro da análise as forças sociopolíticas que os transpassam. Embora sejam essas instituições portadoras de especificidades próprias que as distinguem umas das outras, trata-se de propor uma concepção que possa ver o “jogo político” de maneira mais contínua, em que se guarde menos relação com as instituições em si e dê mais destaque às relações de poder e às disputas legítimas de interesse que permeiam a sociedade e as arenas políticas. Com Dagnino (2002): “a clivagem estrutural entre Estado e sociedade civil não é suficiente para entender as suas relações e deve ser combinada com outras clivagens que não necessariamente coincidem com ela, mas a atravessam” (p. 280). E, mais:

Em algumas interpretações, a distinção entre Estado e sociedade civil, baseada 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. (p. 280-1)

A dimensão sugerida por Goldstone quando expressa a possibilidade de que “*groups may move up and down this continuum fairly quickly, depending on shifts in state and party alignments*” (p. 9, citado acima), pode ser estruturadora de outra visão sobre a “sociedade civil”, na qual ela, longe de ser unitária ou unívoca, dá guarida a grupos sociopolíticos bastante distintos, tanto em seus interesses como em suas conexões com a esfera da “sociedade política”. A intensificação ou diminuição dos níveis de relação destes grupos com a “sociedade política” se dá na dependência das mudanças ocorridas no

ambiente das disputas políticas, sobretudo, no caso do OP, os referidos ao ambiente local. Neste sentido, os grupos sociopolíticos que estiverem mais próximos àquelas organizações e grupos melhor posicionados nos governos ou mesmo no interior dos partidos políticos, tendem não só a estarem mais presentes nos espaços de participação, como a assumir posturas menos confrontadoras com os representantes do Estado.

C) A CULTURA POLÍTICA E O PARTIDO DOS TRABALHADORES

Para concluirmos esta discussão sobre a fragilidade da categoria de “cultura política” nas interpretações sobre os OPs, é preciso indicar como o Partido dos Trabalhadores é tratado por essa literatura. A caracterização do PT como um “partido-movimento social” (Panebianco, 2005: 36; Sarti, 1996: 135) ou o “partido dos movimentos sociais (Paoli, 1995) permaneceu com validade silenciosa até pelo menos o início da atual década. Sem dúvida, é bastante razoável conjugar o nascimento do PT às movimentações grevistas e/ou de confronto com a ditadura ocorridas ao final dos anos 1970, sobretudo nas capitais e regiões metropolitanas do país. A referência imagética de Lula liderando as greves no ABC se colou ao partido criado oficialmente pouco depois, em 1980. Assim, nesta visão dualista entre atores sócio-políticos “democráticos” e “não-democráticos”, a literatura considerou de maneira muito particular a posição do Partido dos Trabalhadores. Entre os anos 1980 e 1990, o PT permaneceu caracterizado como um partido “diferente dos outros” (Keck: 1991; Meneguello: 1989). O “mito fundador” do PT – ancorado na identificação pessoal das principais lideranças do chamado “novo sindicalismo” contestador, “antipelego”, com o partido – o fez permanecer por quase duas décadas sendo visto como o “braço político” dos movimentos sociais de feição reformista, inclusive para muito além do mundo sindical. Tal visão permanece a influenciar textos bastante recentes (Avritzer, 2009), como vimos no capítulo anterior.

Assim, embora não de modo explícito, a literatura tendia a aproximar a “cultura política” petista à “cultura política” dos movimentos sociais/sociedade civil. Ou seja, a normatividade imposta à sociedade civil também concorria ao PT. Desse modo, a consideração sobre a necessidade de “vontade política” dos governos (do PT) para a

viabilidade do OP, era um elemento conciliador da tese de que havia proximidade “programática” entre os movimentos sociais e o partido. Isso contribuiu para que a análise da relação do OP com os partidos se desse também nos termos da vinculação imediata do PT com a “participação popular”, segundo os documentos do próprio partido, um dos elementos constitutivos do “modo petista de governar” (Bittar, 1992; Genro et. alli, 1997; Magalhães et. alli, 2002). Grassava, portanto, a visão de que ao PT interessava a criação e a preservação dos espaços participativos com respeito à “autonomia” da sociedade civil. Este olhar era coerente com a imagem do PT como partido-movimento, de cultura política democrática, em luta para que os espaços institucionais republicanos se desvinculassem das práticas políticas patrimonialistas, atuando a sociedade civil como um elemento de controle externo da classe política.⁴⁸

Entretanto, o fato de o PT ser um partido e, desse modo, estar referenciado pela lógica político-eleitoral de acúmulo de forças, fez com que essa zona cinzenta em chave positiva passasse gradativamente a ser vista em chave negativa, sobretudo quando da ocorrência do chamado “escândalo do ‘mensalão’” ou mesmo quando foram feitas avaliações sobre quão pusilânimes poderiam ser os governos petistas com relação ao incentivo à “participação popular”.⁴⁹ Vejamos o comentário de Teixeira e Tatagiba (2005: 77) sobre o “que fazer?” dos movimentos sociais da cidade de São Paulo, frente à execução mal-sucedida do orçamento participativo na gestão Marta Suplicy:

(...) o PT funcionava como importante correia de transmissão e, mais do que isso, parecia uma forma de chegar ao sistema político, se aproximar dele sem ser contaminado, já que o próprio PT parecia estar isolado numa redoma que impedia que ele se maculasse com os jogos políticos, fisiológicos e antiéticos que tradicionalmente marcaram a política brasileira. O fato é: quais os reflexos na prática dos movimentos no contexto das ‘ilusões perdidas’? Quando o PT parece ser ‘mais um partido’, como fica a relação com o sistema político, e quais os impactos disso nas estratégias de ação dos movimentos? Essas são questões importantes que emergem do contexto da crise política atual, que por certo exigirão novos esforços de investigação.

É interessante perceber que, embora tenha ocorrido uma mudança de visão sobre o papel do PT como intermediário entre os movimentos sociais/sociedade civil e o sistema político – seja a partir de análises mais localizadas em gestões municipais petistas

⁴⁸ Era amplamente disseminada então a visão do PT como o “partido político ‘dos’ movimentos sociais”, (Paoli, 1995: 45).

⁴⁹ Ver análise sobre o impacto do “escândalo do ‘mensalão’” junto às ONGs brasileiras em Medeiros (2007).

(como é o caso de São Paulo na gestão Marta Suplicy), seja como reflexo das denúncias de práticas de corrupção ocorridas no governo federal –, permanece um viés dicotômico na análise, que agora separa os dois pólos sem seu mediador, pois o PT aparece como “mais um partido”. O “que fazer?” sugerido aos movimentos sociais novamente estabelece a tese sobre as duas “culturas políticas”, com o PT – agora “maculado” – compondo a “tradicional” política brasileira. Todavia, os movimentos sociais permanecem sendo vistos como “puros”, responsabilizados a estabelecer novos parâmetros de convivência na “relação com o sistema político”. Esta visão, entretanto, irá se modificar e, também, ser alvo de crítica na maioria dos trabalhos que serão tratados a seguir.

D) A POLÍTICA PARTIDÁRIA NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Ao longo dos anos 2000, estudos empíricos realizados sobre o OP vão proporcionar elementos analíticos indicadores da fragilidade do modelo de participação e, mais que isso, da artificialidade da visão que força a centralidade da “sociedade civil” nestas experiências. É justamente quando os textos sobre o OP deslocam-se da discussão etérea sobre os desenhos institucionais mais apropriados, quase sempre centrados na “exemplaridade” do modelo de Porto Alegre, e passam a investigar as *formas concretas de participação*, com suas mediações fundamentais, que se desvelam as relações intrínsecas entre as instituições e práticas políticas ditas “tradicionais” e os espaços de participação vinculados ao OP.

Um exemplo desta guinada na literatura é o trabalho de Mércia Silva (2003). Sua dissertação tem por tema o OP de Belo Horizonte e compara os processos ocorridos em duas regionais, a de Venda Nova, caracterizada como uma região mais carente de recursos, menos urbanizada, com relativamente alta organização comunitária, e a regional Noroeste, mais próxima ao centro da cidade, mais urbanizada, com pouca organização comunitária.

A primeira passagem se refere à importância do local da reunião do OP e como os participantes das comunidades buscam solucionar a situação se, eventualmente, o local da assembleia é muito distante:

O fator preponderante, segundo os entrevistados, é o local onde ocorre a primeira rodada, porque a facilidade ou dificuldade de acesso de uma comunidade são definidoras do número de participantes e, por consequência, do número de delegados. Então, as lideranças têm de lidar com a viabilização do transporte. A (administração) regional (de Venda Nova) não dispõe de ônibus suficientes para atender à demanda de todas as subregiões. Algumas vezes o número de convidados deve se adequar à quantidade de ônibus cedidos, desfalcando, assim, a assembleia da presença dos excedentes. Se a assembleia, contudo, ocorrer dentro de um bairro, estas podem estar sendo favorecidas, pois o número de participantes daquele bairro consequentemente será maior, assim as chances de aprovarem suas obras aumenta. Muitas lideranças do OP são correligionários de vereadores e deputados, e acabam recorrendo a estes para conseguir recursos para alugar ônibus e levar a comunidade para participar do OP. (p. 70, grifo meu)

Nos movimentos sociais, mesmo nos partidos políticos como o PT, que periodicamente tem processos eleitorais internos – seja em prévias, seja na eleição de suas direções –, a questão do transporte nos processos participativos é central. Em primeiro lugar, os participantes não têm a obrigação de participar, como nas eleições para cargos públicos. Além do controle sobre quem participa, os candidatos e interessados devem despender recursos adicionais para o “lanche” ou a pagamentos devidos aos partidos, como as contribuições anuais.

Além desta questão, outros elementos do texto de M. Silva esclarecem algumas maneiras sobre as quais podem se dar os filtros informais sobre o direcionamento de propostas, que não aparecem na formalidade institucional do OP. No âmbito do OP de Belo Horizonte, a autora tematiza o chamado grupo dos “cobras”, constituído por seis lideranças subregionais, que monopolizaria as decisões sobre a priorização de obras na regional Venda Nova. Esse grupo fechado, que tem ligação próxima com membros do poder legislativo e/ou com partidos, demonstra maior capacidade de enfrentamento às propostas de obras do governo e decide quais devem ser realizadas, pois cada um de seus integrantes tem controle sobre determinada quantidade de participantes do OP e, em decorrência disso, elegem “seus” delegados. De outro lado, na regional Noroeste, em que não se configurou nenhum grupo que detenha o controle do processo como os “cobras” da Venda Nova, ocorre que os participantes do OP tornam-se “reféns (...) dos mecanismos da administração regional na condução do OP” tornando a decisão sobre as obras “mais atrelada ao gerente da regional do que às lideranças” (p. 97).

O que se estabelece, portanto, é a participação, ainda que pouco visível, de agentes do meio político “tradicional”, que envolve partidos, membros do Legislativo e governo, no jogo político travado no orçamento participativo, em que os limites entre a sociedade civil e a sociedade política estão difusos. Os agentes governamentais tendem a se colocar em posição de protagonistas no processo. Essa observação sobre os delegados, por exemplo, é bastante relevante. Muitos textos apologéticos sobre o OP defendem-se das críticas sobre a partidarização do processo⁵⁰ indicando pesquisas em que a filiação dos participantes do OP em partidos políticos atinge baixas porcentagens. Felix Sanches (2002) – pesquisador e coordenador do OP de São Paulo na gestão Marta Suplicy – é um destes autores. Com base em pesquisa realizada pela PMSP, em que se escolheram 973 pessoas entrevistadas nas assembléias preparatórias e 1.155 pessoas nas assembleias deliberativas do OP de São Paulo, em seu primeiro ano (2001), 16,5% se disseram filiados ou simpatizantes de algum partido político, sendo 12,5% relativos ao PT, o que permite ao autor dizer sobre a baixa participação de membros de partidos políticos no OP paulistano. Não há, entretanto, números sobre os membros do Conselho do OP paulistano, o Conop, os quais muito provavelmente deveriam ser maiores.

Por exemplo, um *survey* aleatório via telefone, realizado entre novembro e dezembro de 2003 com uma amostra de delegados do OP de São Paulo, 37% disseram pertencer a algum partido político, sendo que dentre eles, 87% disseram pertencer a partidos considerados de esquerda – PT, PSB, PCdoB e PV (Wampler, 2004: 389). Além disso, 61% dos respondentes se lembraram em quem votaram para vereador nas eleições anteriores. Deste total, 76% disseram ter votado em candidatos do PT.

No caso de pequenos municípios, como Icapuí – CE, de 16 mil habitantes, que foi estudado por Teixeira (2003), essa situação de vínculo com as instituições políticas formais parece ser ainda mais aguda. Lá, como vimos, verificou-se que 63,9% dos conselheiros do Fórum do OP eram funcionários públicos e 8,3% eram prestadores de serviços à Prefeitura, ou seja, formavam um público bastante conectado ao poder local, em uma realidade típica das pequenas cidades do interior do Brasil, em que grande parte

⁵⁰ Essa é uma das principais críticas sobre o OP, tanto de políticos opositores quanto de alguns acadêmicos, como Zander Navarro (2003).

da população é vinculada ao poder público, em virtude da escassez de empregos em outros setores.

Outra pesquisa, realizada pelo Instituto Pólis⁵¹ sobre as experiências de orçamento participativo do ABC paulista indicou que, entre os participantes do Conselho do OP de Santo André, no período de 1997/98 (gestão Celso Daniel), 47% eram filiados ao PT. Neste caso, a esse dado ainda deve ser incluída a consideração de que essa proporção é apenas referente aos representantes da “sociedade civil”, uma vez que naquela cidade o Conselho do OP era paritário entre membros do governo e os delegados eleitos nas plenárias.

O caso do Conselho do OP de Barra Mansa – RJ reforça essa tendência de forte presença de conselheiros com vínculo com partidos, tendo a maioria dos conselheiros sido caracterizada como vinculada ao PT (Neves, 2008: 161-2).

Nylen (2002) desenvolveu pesquisa em Belo Horizonte e em Betim-MG, em que buscava evidências para a hipótese de que o OP promoveria o engajamento de não-ativistas ou se, pelo contrário, seria mais um processo de participação que atrairia os já engajados.⁵² Em 1998, realizou survey com os delegados do OP: 1068 dentre os 1950 delegados em Belo Horizonte e 222 dentre os 495 delegados de Betim. A pesquisa se deu, portanto, não sobre os conselheiros do OP nas duas cidades, mas sobre os delegados, um universo bem maior e em que há a tendência de se encontrar menos membros de partidos políticos. Mesmo assim, os números de filiados a partidos é relativamente alto: 23,5% em Belo Horizonte e 39,3% em Betim.

Filomena (2006) indica que no Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre, entre 1992 e 2004, os conselheiros próximos ao PT sempre representaram frações próximas ou superiores a 40% de seus membros e, em outro sentido, se tornou algo como uma ampliação do partido, ao se constituir em um novo espaço de disputa política interna no PT porto-alegrense.⁵³ Sergio Baierle (2002) indicou que, segundo pesquisa da ONG Cidade junto aos dirigentes de associações de moradores que participaram das plenárias

⁵¹ Carvalho e Felgueiras (2000).

⁵² Seu artigo aponta para a segunda alternativa.

⁵³ Esta discussão será aprofundada no capítulo seguinte.

do OP, 13,8% eram ligados a partidos políticos. Sobre esse mesmo público, mas apenas dentre aqueles que se elegeram delegados, o número subia para 21,6%, e aqueles dentre estes que chegaram a ser eleitos conselheiros do OP, 31,8% eram filiados a algum partido político. Este dado se refere apenas aos dirigentes de associações de moradores, ou seja, esse número poderia ser maior em se tratando das ligações da totalidade dos conselheiros a algum partido político.

O próprio Baierle indica uma tabela de preferências partidárias dos participantes do OP porto-alegrense em 2000, que apresentamos indicando também os números relativos a 2002 (CIDADE, 2003: 55). Percebe-se que, de maneira geral, quanto mais se “sobe” na hierarquia participativa do OP, mais clara fica a preferência por partidos, destacando-se o PT:

Tabela 1 – Distribuição de freqüências relativas, segundo a preferência partidária do total de entrevistados, dos eleitos delegados(as) e conselheiros(as) do OP de Porto Alegre – 2000 e 2002

Preferência Partidária	Participantes de entidades		Participantes do OP					
	2000	2002	Geral %		Delegados %		Conselheiros %	
			2000	2002	2000	2002	2000	2002
PT	42,2	40,1	38,9	38,1	47,6	55	50	54,1
PDT	2,2	2,2	1,8	1,7	1,9	2,4	2,3	4,9
PMDB	1,8	0,6	1,9	0,9	0,9	0,8	0	0
PCdoB	0,4	1,5	0,3	0,9	1,4	2	2,3	6,6
PTB	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0	1,6
PPS (PCB)	0,3	0,4	0,2	0,4	0,9	0	2,3	0
PPB	0,2	0,1	0,1	0,2	0	0	0	0
PL	0,2	0,2	0,1	0,1	0,5	0	0	0
PSB	1,2	0,2	0,8	0,1	3,8	0,4	6,8	0
PV	0	0,2	0	0,1	0	0	0	0
PFL	0,1	0	0,1	0,1	0	0	0	0
PSDB	0,3	0,1	0,3	0,1	0,5	0	0	0
PSTU	0	0	0	0,1	0	0	0	0
NR	20,4	1	14,2	0,8	13,7	0	11,3	0
Sem preferência	30	52,8	40,7	55,8	28,3	39	25	32,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos

Ainda quanto ao caso de Porto Alegre, Santos (2005: 528) enfatiza a forte presença do Executivo no Conselho do OP.

Neste sistema de co-gestão, o Executivo desempenha um papel muito ativo, quanto mais não seja porque controla o conhecimento técnico e também porque produz a informação relevante ou tem acesso privilegiado a ela. A sua presença no OP é bastante forte, devido às funções de coordenação que exerce no COP, através dos seus dois representantes (um do Gaplan, outro da CRC), apesar de não terem direito a voto, e nas assembleias regionais, através do delegado da CRC (o CROP) na região. Além disso, o próprio Executivo remete propostas de investimento autônomas para o COP, as chamadas “demandas institucionais”, que têm origem nos departamentos do Executivo e que, habitualmente, dizem respeito à manutenção ou à melhoria da infra-estrutura urbana da cidade.

Portanto, embora seja plausível que a massa dos participantes do OP não seja filiada a partidos ou mesmo que não expresse preferências partidárias, há evidências em muitos casos estudados (São Paulo, Porto Alegre, Barra Mansa, Santo André, Icapuí e outros) de que os eleitos “conselheiros” do OP – ou seja, aqueles que farão parte da instância maior de decisão sobre a preparação da peça orçamentária – em geral são apoiadores ou mesmo filiados a partidos, em sua grande maioria aos partidos que lideram os respectivos governos. Estas evidências indicam que é necessário aprofundar os estudos sobre a influência dos governos e dos partidos nas experiências de OP.

É preciso considerar também que a posição do agente político em relação ao Estado/governo tende a ser subordinada. O Estado busca imprimir uma lógica em que pretende sempre simplificar suas relações com o público e as rivalidades inerentes a ele, entre os movimentos, comunidades e entidades que competem pelo orçamento disponível.⁵⁴ Tal é o princípio último, mas pouco evidenciado, da formalização dos conselhos, em especial, no caso do orçamento, dos conselhos do OP. Mais que isso, os mecanismos de efetiva decisão dessas arenas estabelecem-se nos marcos da democracia representativa, tal é o caráter da representação de regiões nos conselhos do orçamento participativo.

No caso do OP de São Paulo, o trabalho de Rizek (2007) aponta uma série de limitações à experiência, sobretudo quanto às suas potencialidades democráticas e de

⁵⁴ Goldman (2007) indica que, no caso da relação da Prefeitura de Ilhéus com os blocos afro, era ela própria a mais interessada na existência do Conselho de Entidades Afro Culturais de Ilhéus (CEAC), “uma vez que um órgão supostamente unificado simplifica suas relações com a multiplicidade constituída pelos grupos negros da cidade em geral” (p. 117). Em outro trecho: “o Estado procura sempre imprimir sua própria forma aos grupos com que entra em relação” (p. 182). Os conselhos, portanto, promovidos pelo Estado ou de iniciativa da “sociedade civil”, propiciam que as rivalidades entre iguais sejam disciplinadas pela lógica do interlocutor único, traduzível aos trâmites próprios da burocracia estatal.

negociação de políticas públicas livre “dos entraves classicamente colocados à construção do mundo público no Brasil”. Na extensa pesquisa da autora sobre o OP paulistano,

As entrevistas e relatos colocam com insistência o contraponto entre as demandas e as formas de distribuição de recursos, a captura de investimentos para fins tradicionais e o trânsito de delegados e conselheiros do OP em assessorias de vereadores e deputados, o que pode ser identificado como um elemento de escoamento de lideranças e de esvaziamento de movimentos sociais de seus quadros e lideranças. Outro elemento digno de ser mencionado é o que os entrevistados apontam como articulações para estimular ou impedir candidaturas ao Conselho por militantes vinculados a setores da administração municipal e do PT. (p. 153)

Estudos como o de Rizek e também como o de Wampler (2004) sobre o OP de São Paulo, expressaram como a experiência de orçamento participativo da capital paulista no governo Marta Suplicy foi fortemente influenciada pelo modo como aquela administração municipal se relacionou com as instituições políticas formais, sobretudo com a Câmara de Vereadores e os partidos lá representados, inclusive o próprio PT.⁵⁵ Conforme Wampler, a política de governabilidade posta em prática por Suplicy se deu da seguinte forma:

Para manter o apoio na Câmara Municipal, Marta Suplicy permitiu que vereadores aliados do governo municipal, representantes do governo do Estado de São Paulo e mesmo alguns deputados federais por São Paulo indicassem pessoas para até sete cargos em cada uma das 31 subprefeituras. (p. 384)

Propiciou-se, portanto, que a condução do OP em cada região obedecesse à lógica imprimida por cada grupo ou parlamentar. Este tema aparece com força na transcrição da entrevista abaixo, feita com membro da “sociedade civil” do distrito paulistano de São Mateus, no âmbito da pesquisa já citada em Teixeira e Tatagiba (2005: 60):

A primeira vez que teve Orçamento Participativo eu participei até da comissão organizadora e tudo, mas aí, quando eu vi o que aconteceu naquele primeiro Orçamento Participativo, eu caí de costas. Eu falei: [...] eu tenho muita coisa que fazer, deixa eu cair fora. Porque ficou assim, discutia, discutia, discutia, colocava lá e chegava na hora dos delegados, eram alguns vereadores que conseguiam colocar lá [...], foi uma coisa muito aberta, sabe, só não viu quem não quis ver e eu fiquei com muita raiva, eu falei: não vou voltar nunca mais, o ano que vem não ponho os pés aqui. [...] Não, eu não vou fazer essa briga. Eu acho que é uma briga muito suja. Eu não vou me igualar a ele, então eu caí fora.⁵⁶

⁵⁵ Estes aspectos da administração petista em São Paulo, no período 2001-2004 já foram tematizados no capítulo 1, quando da análise do livro de Avritzer (2009).

⁵⁶ As autoras indicam sua avaliação final da relação do governo Marta Suplicy com a “democracia participativa: *“No seu governo, as experiências de democracia participativa tiveram uma convivência muito ‘pacífica’, com uma prática de gestão extremamente conservadora no que se refere, por exemplo, à relação entre Executivo e Legislativo, cujo fundamento esteve ancorado numa relação de troca, forjado sobre os interesses eleitorais de curto prazo. A participação no seu governo – ao menos aquela exercida no nível local, ao qual tivemos acesso por meio dessa pesquisa – assumiu um caráter instrumental e residual, sendo, portanto, incapaz de tensionar a lógica mais geral de funcionamento do governo, seja no que se refere ao funcionamento das estruturas burocráticas, em termos de controle*

O caso de Buenos Aires parece ter tido semelhanças com o caso de São Paulo, como exemplos sobre como a criação do OP responde a objetivos menos programáticos e mais circunstanciais, de acordo com a necessidade de ampliação de margem de manobra política. Como se viu no caso paulistano, os estratos mais altos do governo parecem ter dado pouca importância ao OP. Nele, há uma cessão informal da coordenadoria do OP aos grupos mais próximos da Democracia Socialista – mesma corrente interna ao PT de Raul Pont, que fora o prefeito de Porto Alegre que mais acentuou a experiência do OP na cidade – e setores “independentes” do PT local. No entanto, uma vez tendo sido criada a Coordenadoria do OP paulistana, teve baixíssima relevância na produção do orçamento da cidade e suas decisões sempre estiveram intimamente ligadas aos desejos do núcleo central do governo (Ottmann, 2006; Dias, 2006; Wampler, 2007; Avritzer, 2009). Estes teriam sido, segundo estes autores, os motivos centrais para o fracasso da experiência.

No caso de Buenos Aires, a criação do OP teria respondido à necessidade de que o prefeito, Aníbal Ibarra, ampliasse seus apoios internos e externos ao seu partido, no contexto da crise política na Argentina nos primeiros anos da década de 2000.⁵⁷ Em trabalho sobre o orçamento participativo em Buenos Aires, Rodgers (2009) percebe como a criação do OP na capital argentina está diretamente relacionada à intenção estratégica de um grupo interno à “Frente Grande” – o Grupo Espacio Abierto – em ampliar suas redes políticas na cidade, muito mais do que alguma intenção programática de aumentar o poder de decisão sobre o orçamento da população portenha. Segundo o autor, o coordenador do OP na cidade, Ariel Schifrin, líder do Espacio Abierto,

inseriu rapidamente pessoas de confiança em todas as dezesseis administrações descentralizadas e centros de participação (os Centros de Gestión y Participación, CGPs), com a instrução de que deveriam garantir uma forte presença partidária nos processos do OP que estavam sendo instituídos pelos CGPs. (p. 211-212)

Portanto, tanto no caso paulistano como no caso portenho, – o OP é utilizado pelas forças políticas e partidárias para a ampliação de sua capacidade de mobilização, tanto no recrutamento de novos quadros como em sua instrumentalização para as disputas

social sobre elas, seja na relação que o governo estabelece com os demais poderes do Estado.” (Teixeira e Tatagiba, 2005: 72).

⁵⁷ “Ibarra mostrou pouco interesse no processo do OP e pareceu ter sancionado a sua implantação apenas para ganhar apoio político de Schifrin.” (Rodgers, 2009: 217).

eleitorais futuras e a manutenção de certo “movimento” nas bases do partido e das comunidades. Esta parece ser a tônica de muitos outros processos de OP, como também o de Porto Alegre (Filomena, 2006; Baierle, 2002; Navarro, 2003), do que independe seu eventual “sucesso” em termos de redistribuição do orçamento local (Marquetti, 2008), porém coloca em discussão como se deu o envolvimento da “sociedade civil autônoma e democrática” com o processo do OP – e quanto, afinal, a representação dos delegados e conselheiros estava vinculada apenas à sociedade civil e quanto à sociedade política.⁵⁸

Ao se propor uma visão alternativa à da “sociedade civil” sobre o OP, trata-se, portanto, de reforçar a atenção à presença dos partidos políticos no processo de participação, em suas dinâmicas próprias de busca por novos espaços de atuação e de ampliação de sua base social. Por outro lado, trata-se também de considerar o orçamento participativo como um elemento das estratégias de governabilidade dos Executivos municipais, menos como criação de um novo locus de poder em contraposição ao Legislativo – como no caso clássico de Porto Alegre (Dias, 2002) – e mais como um instrumento de ampliação das possibilidades de manejo do apoio de agentes políticos, seja os vinculados ideologicamente à temática da participação popular, seja aqueles que podem se utilizar da estrutura do OP para ampliar seu próprio capital político.

E) QUESTÕES SOBRE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO

Para além de pesquisas exclusivas sobre o OP, há todo um campo de preocupações relacionado aos temas da participação e representação, em instâncias participativas. Desde meados dos anos 2000, alguns trabalhos – como os que serão analisados a seguir – têm sido produzidos com a expectativa de se aprofundar o conhecimento sobre os sentidos da participação nestas instâncias, com base em pesquisas

⁵⁸ Sobre esta questão, de difícil solução teórica, ver os artigos do livro Cornwall e Coelho, incluindo o prefácio de Gaventa (2009: 17), que diz: “os estudos de caso contidos neste livro suscitam desafios fundamentais para esta abordagem (da sociedade civil), tendo em vista que questionam a freqüente suposição sobre o potencial inerentemente democratizante da sociedade civil, indagando ainda se a sociedade civil e a sociedade política podem ser tão claramente separadas uma da outra na prática cotidiana”.

empíricas sobre os representantes lá localizados. Tais estudos têm aprofundado as críticas à literatura da “sociedade civil” (capítulo 1), apontando um veio de pesquisas a partir de novos experimentos metodológicos, em busca de um tratamento mais apropriado para que as questões teóricas e conceituais – e mesmo alguns elementos próprios de posturas normativas sobre o aprofundamento da democracia – possam ser mais bem respondidas ou, pelo menos elaboradas com melhores fundamentos.

Em um destes trabalhos, Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004) analisam a participação das “organizações civis” em “arranjos institucionais” como o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas como os de saúde ou criança e adolescente, e outros conselhos de caráter local (p. 262). O survey elaborado a partir da metodologia *snowball* buscou estabelecer as características das organizações civis mais ativas junto às camadas populares, na cidade de São Paulo, a fim de identificar que fatores aumentam a propensão à participação naqueles espaços. Em síntese, os resultados da pesquisa indicaram que – ao contrário do que aponta a perspectiva da “sociedade civil” (tratada no primeiro capítulo desta tese) – a dimensão da autonomia das organizações deve ser relativizada, uma vez que

Em São Paulo, as entidades civis com maiores probabilidades de participar, em todos os três arranjos institucionais de participação, são aquelas que têm vínculos institucionalizados com dois atores políticos tradicionais – partidos políticos e Estado. Vínculos com sindicatos e organizações religiosas não parecem afetar a propensão das organizações civis a participar. Essas conclusões confirmam amplamente a ideia de que atores *institucionalmente* inseridos têm maior propensão a participar. (p. 271)

Tais vínculos institucionalizados se dão, no caso dos partidos, com relação direta com o PT e, no caso das relações com o Estado, fortemente relacionados àquelas organizações civis que tem com o governo contratos de prestação de serviço. A partir dos resultados demonstrados no estudo, os autores indicam que

A ênfase da perspectiva da sociedade civil na autonomia dos atores apresenta sérios problemas: além de induzir distinções dicotômicas normativas entre organizações civis e Estado, assim como um modo de ver as organizações civis particularmente indiferenciado, tende a obscurecer as dinâmicas efetivas que animam a participação das organizações civis nos novos arranjos institucionais. (p. 307)

Assim, o impacto da relação das organizações civis com as instituições políticas mostra-se fundamental para que aumentem suas propensões a participar, o que põe em xeque as teorias como as estudadas no capítulo 1 desta tese, e fortalecem as

possibilidades de se abandonar definitivamente a visão da sociedade civil e do Estado como compartimentos estanques, avançando-se as análises para a compreensão das dinâmicas políticas que envolvem grupos e setores no interior tanto da “sociedade civil” como do Estado (Dagnino, 2002; Goldstone, 2003; Gurza Lavalle, Houtzager, Acharya, 2004; Cornwall e Coelho, 2009).

A busca por focar as análises nos espaços de participação – considerados, portanto, como arenas participativas, em que há disputas políticas múltiplas (governo X representantes da “sociedade civil”; grupos da sociedade civil e do governo X outros grupos da sociedade civil e do governo; disputas intrapartidárias; competição entre os próprios conselheiros da sociedade civil; etc. etc.), assim como, eventualmente, alianças entre estes agentes conjugados em um “projeto político” comum⁵⁹ – e não nos “atores”, faz diminuir as possibilidades de essencialização de atitudes dos próprios atores, problema recorrente na literatura da “sociedade civil”, como vimos no capítulo 1.

Considerar os espaços de participação como arenas políticas é bastante diferente das análises comparativas sobre o desenho institucional das experiências de OP ou dos conselhos de políticas públicas. O que deve nortear as pesquisas futuras deve ser a busca pelo entendimento das disputas políticas em jogo nos espaços participativos, menos no que se refere às abordagens pretensamente “empíricas” – em que são comparadas quantias de reserva do orçamento total ao OP; áreas que recolhem recursos do orçamento; “ciclos” do processo de participação; e até mesmo o perfil geral dos participantes das reuniões de bairro – e mais quanto a como estes espaços se relacionam aos jogos políticos efetivos que, numa democracia representativa, estão ligados ao modo como as disputas políticas se dão entre os partidos e no interior deles, conectadas às estratégias de ampliação de seu raio de ação, cujo principal elemento de verificação empírica é o crescimento ou não do domínio dos partidos sobre os cargos públicos, em períodos de dois anos, após a ocorrência das eleições gerais.

Portanto, não se trata de considerar – como elemento norteador das análises a serem realizadas – as especulações normativas sobre a “autonomia” dos espaços de

⁵⁹ Sobre a proposta de análise das relações que envolvem “sociedade civil” e Estado, a partir da categoria de “projeto político”, ver Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

participação, tomadas às tentativas de se caracterizar determinados agentes sociopolíticos como representantes daquela “sociedade civil” pretensamente “autônoma e democrática” que seria a protagonista destas modalidades participativas de elaboração de políticas públicas. Com Cornwall (2004, apud Rodgers, 2009: 209-210) para que compreendamos a natureza e as dinâmicas que ocorrem nestes espaços, é necessário “situá-los em cenários institucionais, como um entre muitos outros domínios dentro dos quais e a partir dos quais os atores se movem, levando consigo relações, conhecimento, conexões, recursos, identidades e identificações”.

Em trabalho coerente com estas preocupações metodológico-conceituais, Coelho e Favareto (2007) analisam os casos do Comitê de Gestão de Recursos Hídricos (CGRH) e o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), ambos da região do Vale do Ribeira paulista, em que também se evidenciam os componentes político-partidários que permeiam estes espaços de participação. Sem que possamos, dados os limites desta tese, nos aprofundarmos na análise destes casos, trata-se de indicar que, também aqui “o que se delinea é a replicação do jogo político partidário na esfera participativa” (p. 122). Mais que isso, a pesquisa terá indicado que certa literatura sobre as novas instâncias de participação – ou “instituições participativas” (Avritzer, 2009) – deve ser corrigida quanto à ideia de que haja apenas um ou outro ator como seu principal protagonista. Ao contrário, o que a pesquisa conduzida por Coelho e Favareto mostrou é que a esfera participativa

Se constrói não pelo esforço de um ou de outro ator, mas como parte do esforço que políticos e gestores ligados a diferentes coalizões fazem para garantir também aí as condições para a sua reprodução política. Dessa perspectiva, caberia considerar que em muitos casos não é a esfera participativa, em si, que abre campo para mudanças no *status quo*, mas sim as fissuras que podem ocorrer durante esse processo de “reprodução ampliadas” das coalizões pré-existentes. (p. 122)

Estes elementos – as “fissuras” possibilitadas pelos espaços participativos – ficam mais evidentes em trabalho posterior de Coelho (2009), baseado em pesquisa sobre os Conselhos Locais de Saúde (CLS) das 31 subprefeituras da cidade de São Paulo, realizada nos anos de 2004 e 2005. Cada CLS possui 24 conselheiros titulares e 24

suplentes, sendo que a representação da “sociedade civil” é de 50%.⁶⁰ Estes conselhos locais foram instalados em 2001, em curto período de tempo, na gestão de Eduardo Jorge, médico e ativista “sanitarista” vinculado aos movimentos populares de saúde (MPS) da cidade de São Paulo, atuantes desde os anos 1970 e ligados ao Partido dos Trabalhadores. O recrutamento dos conselheiros da “sociedade civil”, na ocasião, se deu por meio “de uma rede de associações com as quais eles já mantinham um relacionamento” (p. 64).

A pergunta de Vera Coelho diz respeito a se, passados três anos da instalação dos CLS, as dinâmicas de atração de novos representantes continuariam as mesmas. Para isso, a autora volta seu olhar para as diferentes categorias de associações, assim classificadas: “movimentos populares de saúde, unidades de saúde, associações religiosas, associações de bairros, sindicatos, grupos de defesa de direitos civis, foros participativos, movimentos de sem-teto, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), comunidades ou grupos filantrópicos, associações de portadores de deficiência e representantes não-filiados” (p. 64). Ao todo, portanto, são doze categorias. A proposta será verificar a diversidade na composição dos CLSs, na medida em que existem conselhos que possuem representantes vinculados a apenas uma ou duas categorias, e outros que chegam a ter sete categorias diferentes em sua composição. Por que motivo isso aconteceria?

A autora observa diversos fatores que distinguem estes conselhos. Em alguns deles, é a sociedade civil que se encarrega dos processos eleitorais, em outros, este é articulado pelos próprios gestores. Estas alternativas, em certa medida, dizem respeito às estratégias que cada gestor utiliza para colocar os conselhos em funcionamento: “enquanto alguns gestores escolheram o MPS como principal aliado, outros procuraram redes de apoio mais amplas, que incluíam movimentos e associações conservadores ou progressistas, além de representantes autônomos” (p. 71).

Os gestores do primeiro grupo tinham trajetória de vida entrelaçada aos MPS e, por tais laços de identidade, optaram por chamá-los para a participação nos CLS. Por outro lado, o segundo grupo de gestores tinha como característica ser formado por pessoas

⁶⁰ O restante dos assentos dos CLSs são reservados em 25% para os gestores públicos e 25% para os prestadores de serviços públicos e privados (Coelho, 2009: 63).

de trajetória profissional múltipla, em sua maioria ligados a hospitais, sindicatos e à saúde pública. Portanto, tinham um escopo de entidades e segmentos sociais a mobilizar mais amplo que os que se restringiam aos MPS.

Temos, então, um caso em que gestores públicos e movimentos populares de saúde garantiram sua força política restringindo a seleção de conselheiros a um universo de atores com quem mantinham laços políticos estreitos. No outro caso, gestores públicos, movimentos, associações e representantes autônomos, destituídos do mesmo grau de organização e identidade com o MPS, definiram sua força política estabelecendo uma rede de alianças mais fluida, porém também mais diversificada. (p. 72)

Neste sentido, observa-se que instâncias formalmente idênticas – os CLS – podem gerar espaços de participação em que atuam representantes da “sociedade civil” de origens bastante distintas, e que provavelmente terão relações também distintas com os temas referidos nos CLS e com os gestores de cada conselho. Assim, conforma-se um ponto de confluência teórico, em que o debate sobre o “desenho institucional” deve conectar-se ao debate sobre *quem* – afinal, qual o perfil do agente sociopolítico que participa de determinada instância participativa.

Esta temática é central nas preocupações de Castello, Gurza Lavalle e Houtzager (2009). A crítica dos autores se refere à pequena importância dada aos estudiosos das novas instituições participativas sobre a *representação* política, uma vez que “esta é mascarada pela ênfase colocada na ‘participação do cidadão’, vista como o fundamento dos processos contemporâneos de democratização” (p. 140). Com foco, sobretudo, nos conselhos de políticas públicas, os autores entendem que, ao contrário da ênfase indicada, não se trata de considerar estas novas instituições como relativas apenas à participação em si. De outro modo, trata-se de processos mais amplos de “reconfiguração da representação política” (idem), com centro não nos indivíduos cidadãos, mas nas “organizações da sociedade civil”.

Esta observação parece-nos correta no que se refere aos conselhos de políticas públicas. Mas provavelmente não se aplica aos processos de orçamento participativo, mesmo quanto aos “conselhos do OP” – as instituições participativas que, em tese, deliberam sobre a peça orçamentária a ser enviada ao Legislativo municipal. Isto porque a maioria dos conselhos são formados por representações territoriais/regionais, nas quais “todos os cidadãos” podem ser candidatos a delegados e conselheiros.

O que parece ocorrer quanto ao orçamento participativo é a utilização positivada do argumento inverso: por vezes, a partir de *surveys* realizados junto a participantes das plenárias regionais do OP, relaciona-se os participantes do orçamento participativo a entidades da sociedade civil (Avritzer, 2002a, 2009) ou são aplicados questionários a amostras de membros das associações civis que participam do OP (Avritzer, 2002b). Assim, a “participação do cidadão” transforma-se em participação do cidadão vinculado às entidades da sociedade civil.

Invariavelmente, nos casos pesquisados, pouca atenção se dá à elaboração de um perfil institucional mais completo dos “cidadãos”. Quando isso ocorre, em geral a preocupação é verificar a qual “setor” da “sociedade civil” tal indivíduo está vinculado. Uma das hipóteses centrais desta tese é a de que os estudos das experiências de orçamento participativo devem se aprofundar sobre as eventuais ligações entre os indivíduos participantes do orçamento participativo e a sociedade política, sobretudo considerando as instâncias efetivamente deliberativas do processo – os conselhos do OP.

Buscaremos indicar no capítulo seguinte alguns parâmetros para a análise do orçamento participativo de Osasco-SP, que será apresentada nos capítulos 4 e 5. Eles deverão justificar a consideração de uma abordagem alternativa de análise dos espaços de participação, como o OP, focada em suas relações e entrecruzamentos com as dinâmicas próprias da sociedade política.

CAPÍTULO 3

MARCOS DE UMA ANÁLISE SOCIOPOLÍTICA SOBRE O OP

A) OP E SOCIEDADE POLÍTICA

Nos dois primeiros capítulos desta tese, buscou-se demonstrar a existência de lacunas na literatura sobre o orçamento participativo. Da mesma forma, tratou-se de indicar alguns elementos do debate metodológico acerca de como conquistar melhores meios de investigação sobre as instâncias de participação. O que tem caracterizado a maior parte da literatura sobre o OP é certo “insulamento” dos espaços de participação, agravado pelo fato de que, nos estudos realizados, a centralidade da “sociedade civil” constitui um fator limitante das análises.

Compreendemos que, por um lado, ainda não se tratou com o devido cuidado o tema da relação do orçamento participativo com outras instituições políticas e suas disputas internas. Isso é ainda mais evidente no caso dos *partidos políticos* e dos *governos*, os quais consideramos serem elementos centrais do jogo político instaurado nestes novos espaços de participação. Os partidos políticos e os governos são domínios que possuem suas próprias dinâmicas de funcionamento, fortemente conectadas umas às outras, uma vez que os partidos se configuram em instâncias essenciais para que se realizem os processos de eleição dos mandatários que estarão à frente dos governos.

Por outro lado, é pouco explorada metodologicamente a investigação empírica sobre *quem*, de fato, participa das instâncias do orçamento participativo. Quando muito, o que se vê são *surveys* sobre os participantes e delegados no processo ampliado, nas reuniões de bairro ou assembleias regionais (CIDADE, 1999, 2003; Avritzer, 2002b; CRITERIUM, 2004 apud Sanchez, 2004), – baseados na verificação do perfil socioeconômico dos participantes e de sua opinião sobre elementos do processo do OP –

que dizem muito pouco sobre as ligações entre a sociedade política e os representantes eleitos para as etapas efetivamente decisórias do processo, que na maior parte dos casos têm seu lócus nos *conselhos do orçamento participativo*.

Portanto, o que se desdobra dos capítulos até aqui apresentados, é a necessidade de um deslocamento do referencial analítico das experiências do OP. O que se viu até agora foi o predomínio de um viés de análise amplamente calcado no binômio sociedade civil / movimentos sociais, que relaciona o “sucesso” ou “fracasso” – avaliações, em si, já relativamente contaminadas pela normatividade que grassa nestes trabalhos – das experiências de orçamento participativo à existência de uma “tradição associativa” local, da “vontade política” dos governos/partidos da ocasião e, como elemento mais ou menos evidente, ao embate entre “culturas políticas” democráticas ou conservadoras/autoritárias (Avritzer, 2002, 2003a, 2009; Carvalho e Felgueiras, 2000; Lüchmann, 2002; Lacerda, 2003; T. Silva, 2003; Teixeira, 2003; Jesus, 2004; Ricci, 2004; Wood, 2004; Costa, 2006; Linhares, 2006; Neves, 2007, 2008).

É preciso incorporar à análise dos espaços próprios da *democracia participativa* as dinâmicas próprias das disputas das forças políticas locais, pautadas pela lógica dos processos próprios da *democracia representativa*, ou seja, por algo que impulsiona a ação de agentes políticos em disputa por cargos no poder executivo e legislativo. As disputas pautadas sob tal égide, embora tenham nos processos eleitorais seu momento de aprofundamento, se dão de maneira ininterrupta, permanente, e pautam as ações estratégicas dos agentes políticos de maneira continuada, em um processo constante de acúmulo de forças e de disputa simbólica de legitimidade.

Assim, passamos a considerar as experiências de orçamento participativo não como realização de uma “vontade política” participacionista dos governos ou partidos da base governista, mas de acordo com os efeitos que os OPs podem ter nas próprias disputas políticas – em seus mais variados níveis e aspectos – dadas no contexto de um sistema político marcado pelas formas representativas de funcionamento da democracia, e que organiza suas disputas na forma “partido político”. Ainda que esta não seja a única forma de organização política nas democracias representativas, é inegável que são os partidos as

organizações agregadoras dos indivíduos e grupos dispostos a tomar parte nas disputas que levam à ocupação de postos no Estado.

Portanto, a compreensão que norteia o trabalho em elaboração é a de que a vinculação do orçamento participativo às vitórias políticas da “sociedade civil” frente ao “Estado autoritário” oblitera um elemento essencial do OP: o fato de que ele, como qualquer outra instância participativa, se relaciona decisivamente com a efetividade do poder político no âmbito municipal, articulado à capacidade estratégica de implementação do projeto político do governo e, sobretudo, do partido que o lidera. Assim, parece-nos que a importância dos “movimentos sociais” ou da “sociedade civil” nas experiências de orçamento participativo deve ser relativizada, em nome de um aumento das atenções dos pesquisadores às dinâmicas próprias da sociedade política, sintetizada nos governos e, sobretudo, nos partidos políticos.

O partido político é a organização que, guardadas suas especificidades estratégicas e ideológicas, tem por objetivo a ampliação e o fortalecimento político permanente, em busca de conquistar o máximo possível de cargos públicos, segundo a visão “clássica” presente nos escritos dos autores da chamada “sociologia dos partidos políticos”.⁶¹

Será aqui considerado a obra de Angelo Panebianco (2005). Embora não esteja voltada especificamente para as relações entre o partido político e a sociedade civil, ou mesmo sobre as relações entre o partido político e o Estado, não se trata de um trabalho voltado apenas ao funcionamento interno dos partidos políticos. Pelo contrário, seu fundamento é considerar os desafios próprios das relações entre o partido e seu ambiente externo. Deste modo, ao considerarmos a necessidade de outra abordagem sobre o orçamento participativo – que leve em conta o papel estratégico do OP na ação dos governos e dos partidos em ampliar sua base social e renovar sua relação com filiados e simpatizantes –, a obra de Panebianco pode ser uma boa referência. Vejamos.

⁶¹ Os primeiros estudos sociológicos sobre o tema datam do início do século (Ostrogorski, (1964) [1901]; Michels, 1982 [1911]; Weber, 1993 [1917]).

B) ASPECTOS ESTRUTURANTES DA OBRA DE ANGELO PANEBIANCO SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS

Panebianco propõe uma abordagem mais ampla do fenômeno político partidário, por articular a dinâmica organizativa dos partidos ao seu ambiente “externo”. Assim, suas análises podem fornecer preciosas indicações sobre como se dão as relações entre os partidos, seus filiados e simpatizantes, e instâncias de participação como o OP.

Entendemos que a literatura até aqui analisada nos habilita a considerar que os ambientes participativos vinculados aos OPs são razoavelmente influenciados pelas dinâmicas partidárias. Partimos desta hipótese, que se fortalece ainda mais quando são focalizados os conselhos do OP, estruturas estratégicas na configuração destes processos participativos, como se verá mais a frente, neste e nos próximos capítulos desta tese.

Descartada a linha analítica que coloca a “sociedade civil” como protagonista das experiências de orçamento participativo, a proposta do presente tópico é estabelecer bases analíticas que expliquem o *sentido* da presença dos militantes ligados aos partidos nas instâncias do OP, sejam filiados formalmente aos partidos, sejam aqueles engajados em processos de disputa político-eleitoral paralelos à dimensão partidária. Trata-se de indicar as ligações entre as dinâmicas de ocupação das assembleias e, mais especificamente, das instâncias efetivamente decisórias do OP – seus conselhos – à dinâmica interna dos partidos políticos e sobre como seus militantes e simpatizantes atuam nele de modo a intensificar suas relações com estas instâncias de disputa de poder.

Fiel à tradição da disciplina, Panebianco considera os partidos políticos como organizações. Entretanto, um elemento essencial de sua visão sobre a dinâmica dos partidos políticos – como, de resto, sobre as organizações de modo geral – relaciona-se à ideia de *desigualdade*, que permeia esta visão:

a principal causa dos conflitos infrapartidários deve ser buscada no sistema das desigualdades internas do partido que tem, sim, ligações com as desigualdades sociais, mas que não é absolutamente o seu simples reflexo (p. 6).

Para uma compreensão mais acurada sobre como Panebianco compreende a organização partidária, vale tomar por base os quatro *dilemas organizativos*, a partir dos

quais o autor tece sua compreensão da literatura sobre os partidos políticos e estrutura seu livro. Pela ordem de apresentação indicada por ele, trata-se dos seguintes dilemas:

1) em primeiro lugar, o autor indica a oposição da literatura entre o “modelo racional” e o “modelo do sistema natural”. São modos de compreender a lógica da dinâmica partidária em que, pelo *modelo racional*, a ordem de cada organização só pode ser compreendida pelos seus objetivos organizativos, ou seja, trata-se de considerar o partido como uma organização coerente e totalizante, unificada. Pelo *modelo do sistema natural*, “a organização é percebida como uma estrutura que responde e se adapta a uma multiplicidade de demandas por parte dos vários jogadores e que procura manter um equilíbrio conciliando essas demandas” (Abrahamson, 1977 apud Panebianco, 2005: 13) – o autor sugere uma leitura que integra estas visões, o que enfraquece a mera oposição entre os modelos. Panebianco se questiona sobre se os “objetivos organizativos *oficiais*” seriam apenas realmente “mera fachada”. Segundo o autor, verifica-se certa “persistência das ideologias organizativas” entre os militantes de partidos, o que indica que elas lhes produzem algum sentido, funcionando como fator de coesão interna. Assim, embora o partido seja uma organização em que existe uma pluralidade de objetivos frequentemente opostos entre si e calcados em demandas específicas de seus grupos internos, trata-se também de uma organização em que se deve preservar certa unidade na ação, uma vez que existem processos internos organizativos essenciais que precisam ser equacionados para a sobrevivência do partido no ambiente competitivo externo;

2) o segundo “dilema” se refere às diferenças estabelecidas pela literatura sobre partidos políticos entre os “incentivos coletivos” e os “incentivos seletivos”. Os primeiros se referem aos “benefícios e promessas de benefícios que a organização deve distribuir igualmente a *todos* os participantes”, relacionados às ideias de identidade, solidariedade e ideologia; os segundos, aos “benefícios que a organização distribui somente para *alguns* participantes e de modo desigual”, e que podem ser incentivos de poder, de status e materiais (p. 17-8). Para o autor,

os partidos, sendo ao mesmo tempo burocracias com exigências de continuidade organizativa e de estabilidade das próprias hierarquias internas e associações voluntárias, que devem garantir ao menos uma certa quota mínima de participação não-obrigatória, devem, simultaneamente, distribuir incentivos, tanto seletivos como coletivos. (p. 18-19);

Trata-se, novamente, da busca pelo equilíbrio entre teorias “utilitaristas”, que enfatizam a compreensão do funcionamento dos partidos pelos incentivos seletivos que dele resultam – sobretudo aos seus líderes –, com teorias mais afeitas à explicação sobre o porquê de tantos militantes identificados com o partido aderirem às suas atividades, mesmo que não recebam benefícios concretos como salário ou status e, por vezes, até comprometendo sua vida financeira e pessoal;

3) o terceiro dilema organizativo apresentado se refere à questão sobre a “adaptação ao ambiente *versus* predomínio sobre o ambiente”, em que se discute as relações do partido com o ambiente externo a ele. Panebianco argumenta que não se trata, efetivamente, de uma contraposição entre dois modelos, uma vez que a variável independente que se coloca com força é o próprio ambiente, que pode ser mais ou menos propício a uma estratégia de domínio ou adaptação. Mais que isso,

o chamado ‘ambiente’ é, na verdade, uma metáfora para indicar uma pluralidade de ambientes, de *arenas* nas quais cada organização age quase sempre simultaneamente; arenas que geralmente são interdependentes e comunicantes entre si, mas também distintas. (p. 23)

Isso implica que, para um partido, devem ser estabelecidas estratégias de relação com o ambiente que necessariamente levem em consideração o cenário oferecido e a capacidade de “resistência” de seus competidores externos, em que se sucedem posições de domínio ou adaptação;

4) por fim, o quarto dilema organizativo exposto por Panebianco diz respeito às visões sobre os partidos em que, por um lado, os líderes tem “papel autônomo” em seu comando – posição forte nessa literatura desde a “lei de ferro das oligarquias” de Michels (1982) – e, por outro lado, aquelas que verificam a existência de limites impostos à liberdade dos líderes pelos próprios imperativos organizativos.

Sendo estes, segundo Panebianco, os quatro principais pontos de confluência da teoria sociológica sobre os partidos políticos, a análise que aqui se esboça deve se estruturar levando-se em consideração seus inter cruzamentos, uma vez que nenhum dos dilemas é estanque. Como se indicou no início deste tópico, a ideia que os articula é a de *desigualdade*. Mesmo considerando que alguns dos dilemas – sobretudo o terceiro –

guardam as relações do partido com o ambiente externo, em que ele aparece como “todo”, de modo geral predomina a visão de que o partido, como qualquer outra organização, é pautado internamente por relações de “troca desigual”. O autor introduz essa questão com a citação de um trecho de trabalho de Michel Crozier, que reproduzimos abaixo:

O poder pode (...) ser ulteriormente definido como uma relação de troca, isto é, recíproca, mas na qual os termos da troca são mais favoráveis a uma das partes em questão. É uma relação de força, em que um pode conseguir mais do que o outro, mas, ao mesmo tempo, um jamais está completamente desarmado diante do outro. (Crozier, in *Attore sociale e sistema*, apud. Panebianco, 2007: 44)⁶²

E Panebianco complementa:

O poder é relacional, assimétrico, mas *recíproco*. Manifesta-se numa “negociação desequilibrada”, numa relação de troca desigual, em que um agente ganha mais do que o outro. Sendo uma relação de troca, ou melhor, manifestando-se por meio dela, o poder nunca é absoluto, os seus limites estão implícitos na própria natureza da interação. Com efeito, o poder só pode ser efetivamente exercido satisfazendo, ao menos em parte, as exigências e as expectativas dos outros e, portanto, paradoxalmente, aceitando ser submetido ao seu poder. Em outras palavras, a relação de poder entre um líder e seus seguidores deve ser concebida como uma relação de troca desigual, na qual o líder ganha mais do que os seguidores, mas, apesar disso, deve dar algo em troca. (p. 45)

Propomos sugerir uma visão sobre o OP que vá além de considerá-lo como um *espaço de participação*. A perspectiva conectada à participação como fim último do OP é configurada por um viés analítico fundado em dois pilares: 1) a ideia de que há uma sociedade civil organizada *que pleiteia* participar dos processos de decisão política; e 2) de que a intenção dos governos é, tão somente, norteadada por uma maior ou menor “vontade política” em “ceder soberania” sobre assuntos de sua exclusiva responsabilidade. Estes pilares são fundamentais para as análises de Leonardo Avritzer e de muitos outros autores estudiosos das experiências de OP, como se viu no primeiro e segundo capítulo desta tese.

Se, no entanto, considerarmos as experiências de orçamento participativo não como meros espaços de participação, mas como novos *espaços de interação política*, as análises sobre o OP poderiam ser consideradas de acordo com outros dois pilares: 1) o OP se constitui em uma estratégia de ampliação da base sociopolítica de apoio ao governo e se configura em um ambiente propício ao recrutamento e formação de novos quadros

⁶² Esta visão relacional sobre o poder, para além de guardar relação com a dialética hegeliana, foi estabelecida anteriormente por Weber, em sua sociologia da dominação: “Certo mínimo de vontade de obedecer, isto é, de interesse (externo ou interno) na obediência, faz parte de toda relação autêntica de dominação”, Weber (2004: 139).

partidários militantes. Em síntese, é um *espaço de mobilização permanente e de ampliação de base sociopolítica* e, neste sentido, por meio de uma iniciativa do governo, atua no avanço do partido em direção à ampliação de seus domínios políticos no ambiente externo (aspecto diretamente relacionado ao terceiro dilema organizativo de Panebianco); 2) o OP instaura efetivamente um *novo espaço de interação política* entre indivíduos e grupos dispostos a atuar na esfera política, sejam eles militantes filiados a partidos e, portanto, virtualmente inseridos no contexto das disputas políticas, sejam eles militantes ainda não inseridos nas disputas políticas, mas que passam a sê-lo por meio de sua interação com agentes sociopolíticos. Neste sentido, as disputas por visibilidade se dão na busca pelos “incentivos seletivos” a serem conquistados.

C) O OP COMO UM ESPAÇO DE MOBILIZAÇÃO PERMANENTE E DE AMPLIAÇÃO DE BASE SOCIOPOLÍTICA

Desde o caso “clássico” porto-alegrense, o OP se configurou na prática como uma ampliação do espaço próprio do PT ao ambiente externo. A leitura do trabalho de Dias (2002), sobre o impacto do OP junto a uma Câmara de Vereadores hostil, indica como sua utilização como legitimador da proposta orçamentária levada pelo Executivo, na implantação de uma nova modalidade de relação entre estes dois poderes, fortaleceu o governo petista no confronto junto à principal “zona de incerteza” de qualquer Executivo.

Entretanto, no que se refere à ampliação de sua base sociopolítica, o OP proporciona ao(s) partido(s) governista(s) uma intensificação da atuação do que Panebianco chama de “pessoal de fronteira”, isto é, “os agentes que mantêm relações privilegiadas com os diferentes segmentos ambientais” (p. 399). Ainda no caso de Porto Alegre, sobretudo no que se refere aos setores populares da capital gaúcha – dominado nos anos 1980 não pelo petismo, mas pelo trabalhismo brizolista (Baierle, 1992; Hohlfeldt e Fortunati, 2001; Baiocchi, 2005) –, faz sentido pensar no OP como uma arena externa que, embora “aberta à participação de todos os cidadãos” (Avritzer, 2009), se configurou como um espaço organizado e, de certa maneira, controlado pelo Executivo municipal (Filomena, 2006; Baierle, 2002).

Assim, o OP instaura um processo de relacionamento mediado entre o governo e as comunidades, com o aumento da presença do corpo de funcionários da administração que foram formados por militantes partidários (Filomena, 2006). No caso de Porto Alegre, a partir de uma reestruturação no organograma da administração municipal, o prefeito Olívio Dutra ligou diretamente ao seu gabinete a Coordenação de Relações com a Comunidade (Augustin, 1994; Fedozzi, 2001). A criação do cargo dos Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) tinha o caráter explícito de fomentar a mobilização das comunidades no processo.

No caso do governo petista de Itabuna (2001-2004), analisado por Ottmann (2006), houve estratégia semelhante à dos CROPs, neste caso aparentemente levada ao extremo do aparelhamento do poder público para fins eleitorais. Criou-se o posto do “supervisor de bairro”:

Oficialmente, 35 supervisores deveriam intermediar as relações entre a administração municipal e as comunidades em 95 bairros. Extra-oficialmente, de acordo com alguns moradores, mais de trezentos “supervisores” estariam atuando na verdade como cabos eleitorais para diversos políticos. Os moradores se queixavam de que os supervisores eram nomeados pelo prefeito sob indicação desses políticos, que com isso buscavam “por um pé” no eleitorado da comunidade. (p. 162-163)

Este tipo de artifício – a nomeação de cabos eleitorais que atuam sob a roupagem de “relações públicas comunitárias” – tende a ser uma estratégia permanente de vinculação do governo e dos partidos governistas com as comunidades. E, deste modo, a nomeação destes funcionários obedece tanto às divisões internas aos partidos como aquelas próprias dos outros partidos e grupos políticos. Tais divisões podem estar configuradas nas chamadas correntes internas ou mesmo em grupos políticos relacionados a parlamentares. Trata-se de uma maneira de mobilizar pessoas de confiança, a fim de fazer com que o processo do OP seja utilizado para que se compreenda melhor as dinâmicas do terreno desconhecido – o ambiente externo – e que se aprofundem os contatos a serem feitos com novas lideranças para efeitos de ampliação de grupo e de apoio nos momentos eleitorais. Certamente, responde também pela necessidade de ampliação do apoio externo às ações do governo e na viabilização do controle relativo do processo.

Em certo momento, conforme Baierle (2002) principalmente a partir do segundo mandato do PT em Porto Alegre, as disputas internas do partido passaram também a ocorrer no âmbito do OP ou fora dele, em outras instâncias governamentais. Nesse processo, as contratações ou alocações de líderes comunitários em cargos públicos passaram a ser moeda corrente na disputa pela ampliação da margem de poder, estabelecendo-se uma relação mais “orgânica” destes líderes com esta ou aquela força política interna ao PT. Este fenômeno não se restringiu apenas ao PT.

Dali em diante, sobretudo tendo em conta o enorme sucesso popular e internacional, todas as correntes passam a voltar suas atenções para o OP como um espaço privilegiado para a seleção de novos quadros. Internamente ao governo da Frente Popular multiplicam-se as contratações de assessores vindos do campo comunitário (seja como Coordenadores Regionais ou Temáticos do OP, cargo criado em 1992, Coordenadores Administrativos Regionais, ou assessores comunitários). Da mesma forma, as assessorias parlamentares da bancada do governo na Câmara de Vereadores passam a incorporar “lideranças comunitárias”. Com a criação dos Conselhos Tutelares na cidade, abre-se uma outra possibilidade de profissionalização de militantes comunitários. Idem, com relação aos convênios com entidades comunitárias (creches, extra-classe, geração de renda, cooperativas etc.). No caso dos conselheiros tutelares e dos convênios, as possibilidades foram abertas para ativistas de todos os partidos ou sem partido definido, mas a simples ampliação do campo de possibilidades profissionais tornava a participação em movimentos comunitários duplamente atrativa: econômica e politicamente. (Baierle, 2002: 155-6, também citado por Navarro, 2003: 115).

Assim, o OP também será utilizado pelas correntes internas do PT, ou pelos partidos membros do governo e suas facções, como um instrumento para ampliação de seus quadros, na medida em que se configura como um novo ambiente de contato entre a sociedade política e os cidadãos. Neste sentido, os grupos políticos que estiverem mais bem organizados para empreender ações estratégicas de interação com a população nas reuniões e assembleias do orçamento participativo, tendem a levar vantagem na incorporação de novos quadros e podem, nos momentos eleitorais, avançar em sua organização e em seus resultados em determinadas regiões.

Por outro lado, as assembleias do OP são também espaços em que podem ser reconhecidos filiados aos partidos que, embora não tenham grande expressão interna, podem se destacar na defesa das propostas de sua região e/ou na defesa do governo frente aos seus vizinhos. Assim, a mera existência do OP como uma política participativa de elaboração do orçamento – na extrema carência de espaços desta natureza – pode fazer com que os antigos militantes, alijados ou sem disposição para a intensidade da vida

partidária reservada aos militantes profissionais, possam ter renovados seus incentivos (coletivos) à atuação política e à defesa pública do partido e do governo.

Consideramos, portanto, que o OP tem o poder de fortalecer os laços ideológicos que ligam determinado tipo de militante petista ou de partidos de esquerda pela identidade que têm estes militantes com as “origens” comunitárias destes partidos. Além disso, o fato de o OP proporcionar espaços de interação entre os cidadãos e o conjunto de funcionários da prefeitura e membros do governo – técnicos, secretários e o prefeito – responsáveis pela elaboração do orçamento, também propicia o aumento do controle dos militantes comuns dos partidos às ações do governo.

O OP, assim, estabelece um processo contínuo de mobilização de militantes que tende a ser continuamente reforçado à medida que seja desenvolvido de maneira satisfatória, com planejamento adequado e execução das obras escolhidas no prazo estipulado. Isto pode acarretar num incremento da capacidade de mobilização do partido e um proporcional aumento de sua capacidade de controle sobre o ambiente externo. O orçamento participativo instaura um processo contínuo de mobilização de militantes, para além dos períodos eleitorais.⁶³

No caso dos OPs mais recentes, em que a luta política com a Câmara de Vereadores aparece de maneira bem menos acentuada, o orçamento participativo perde seu vigor como ambiente alternativo a um poder legislativo hostil. Nestas situações, é a dimensão interna ao partido que parece sustentar a continuidade das experiências. São Paulo foi um exemplo contundente, em que aparentemente a importância do processo se deveu mais ao sentido que o OP possuiu nas disputas internas do PT da capital paulista, localizada em determinadas regiões da cidade e baseada no domínio dos vereadores petistas sobre as obras realizadas em seu “território”.

Wampler (2004), ao discutir o caso de São Paulo, chega a indicar que – sendo o OP um espaço predominantemente composto, sobretudo quanto a seus delegados e conselheiros, por elementos “de esquerda” –, em vez de ser compreendido como uma esfera aberta à participação de todos os cidadãos, ele “poderia ser entendido como um

⁶³ Para uma leitura das atividades inter-eleições de membros de partidos políticos ingleses e alemães, ver Scarrow (1996).

espaço político que permite à base do PT e de outros partidos de esquerda engajar-se diretamente na produção de políticas públicas” (p. 390). Esta percepção, irrelevante para a democratização dos debates sobre o orçamento da cidade, aponta um aspecto que consideramos central com relação à governabilidade dos governos petistas: o de que tais governos têm, necessariamente, que dar guarida às aspirações do maior número possível de militantes do diretório local. O OP, enquanto política pública “marca do PT”, presta-se muito bem a esta função estratégica, pois se torna um grande canalizador de demandas dos setores relacionados à “base” do partido.

Neste sentido, nos locais em que foi aplicado, o orçamento participativo parece ter atuado como um importante fator de manutenção dos princípios “participativistas” que permanecem plenos de sentido na identidade dos militantes petistas, um elemento ideológico diferenciador do PT frente a outros partidos. Assim, pode-se dizer que o OP, em suas diversas conformações, compôs-se em um misto de efetivação dos objetivos “programáticos” do PT – atuando para reforçar a coesão interna do partido entre os elementos da base partidária – e dos objetivos “estratégicos” do PT, na ampliação de sua interlocução com elementos externos ao partido.

A disputa política que se dá nos ambientes de participação tende a incorporar agentes políticos especializados na atuação nestes espaços. Isto ocorre não só no OP. De fato, existem estudos que dão conta de uma “profissionalização” da participação, ou seja, o fato de que as lideranças comunitárias, à medida que se aproximam do âmbito político-institucional, passem a ser “subsidiadas” ou “liberadas”, para utilizar uma expressão ressaltada por Cavalcanti (2006)⁶⁴. Novamente, apesar da visão normativa sobre a ação dos movimentos sociais, vale a citação de Teixeira e Tatagiba (2005: 53), especificamente sobre os delegados do OP de São Paulo:

⁶⁴ “*Liberar*, na gíria política significa profissionalizar uma liderança, de modo que ela fique liberada para atuar na região onde milita ou no movimento que faz parte. No nosso entender, o termo caracteriza a forma pejorativa de relação entre parlamentar e organização popular, até quando se evoca o sentido da palavra, veremos que liberar não é nada mais que deixar solto (o assessor parlamentar), o que na prática significa que ele terá pouco ou nenhum compromisso com as obrigações diárias de um gabinete parlamentar.” (p. 105). De maneira semelhante, T. Silva (2005) indica que, no Recife, “cresce em importância a figura do líder comunitário, figura que possui bom trânsito entre os moradores e apresenta-se como porta-voz dos interesses de sua comunidade junto ao poder público (administração e vereadores). Ocorre com isso uma maior disputa pelo comando da entidade ou o controle da mesma por um pequeno grupo de pessoas.” (p. 320). Trata-se, como diz o autor, do personagem que se tornou conhecido na cidade como “vereador de bairro”.

Chama atenção o fato de parecer não existir uma troca de informações freqüente entre as várias lideranças, nem estratégias coletivas, elaboradas para a ocupação destes canais, não favorecendo uma atuação mais incisiva que construa e reforce bandeiras comuns. É como se houvesse especialistas, aqueles que compreendem mais e quase são ‘profissionais’ naquele tema, sendo praticamente ‘insubstituíveis’. Sabemos que o conhecimento aprofundado é necessário para se participar com qualidade e efetividade nesses espaços, entretanto fica o desafio de pensar como poderia ser diferente, como seria possível ter ao mesmo tempo pessoas que se especializam e que também constroem coletiva e cotidianamente este conhecimento com a comunidade.⁶⁵

O OP configura-se, portanto, não só em “uma ampliação dos espaços nos quais decisões públicas importantes são tomadas”, como assegura Goulart (2006: 57), mas também como *parte do espaço contínuo de relações e disputas políticas que se dão em determinada sociedade política local, regida pela lógica da busca pelo poder*. Neste espaço, tendem a ter mais incidência aqueles que: a) tiverem relações políticas com o governo; b) tiverem relações políticas, em suas mais variadas formas, com o partido político que lidera o governo e que transforma o OP também em palco de suas disputas internas.

D) O OP COMO UM NOVO ESPAÇO DE INTERAÇÃO POLÍTICA

Consideramos – conforme a literatura analisada no segundo capítulo – que as instâncias do orçamento participativo, sobretudo aquelas mais próximas dos níveis decisórios (os conselhos do OP), tendem a incorporar maiores taxas de militantes partidários como seus representantes. À medida que isso seja comprovado, por meio de pesquisas metodologicamente adequadas a este tipo de aferição (ver capítulo 5 desta tese), o estudo sobre o modo como os militantes partidários são influenciados em suas atitudes e decisões nestes conselhos, passa a fazer parte das preocupações investigativas dos acadêmicos.

É verdade que a fidelidade aos compromissos partidários pode não ser o único elemento norteador das ações e decisões dos representantes/conselheiros filiados a partidos nas instâncias deliberativas do OP. De maneira ideal, estes agentes podem ser “puramente” membros de partidos ou apoiadores de vereadores ou podem – o que é mais

⁶⁵ As análises carecem de pesquisa empírica sobre as condições de participação, relacionando inclusive as estratégias de relacionamento entre os movimentos e entidades e a política institucional. Um belo exemplo de como isso se dá no nível “etnográfico” está em Goldman (2006).

comum no ambiente do OP, sobretudo nas instâncias deliberativas superiores – ser membros de partidos que, ao mesmo tempo, são lideranças de movimentos sociais, líderes de associações de moradores ou de bairro etc. Estes indivíduos, portanto, vivem sob a vigência de pelo menos duas fontes de legitimidade, uma vez que, no jogo político, por vezes precisam se guarnecer nas bases dos movimentos e associações – em tese, menos politizadas, menos familiarizadas com a lógica da política institucional que seus líderes – e ora precisam estar presentes nas disputas internas do partido político. No entanto, parecem ser relevantes as vantagens daqueles indivíduos inseridos no campo de negociações estabelecidas no interior dos partidos entre os líderes e os “seguidores”, chamadas por Panebianco de “jogos de poder verticais”.⁶⁶ A eles, são propostos benefícios imediatos ou futuros, que devem ser retribuídos pela participação dos seguidores em momentos-chave das disputas intra e inter partidárias (campanhas eleitorais gerais, congressos partidários, eleição de dirigentes, sustentação política aos governos etc.). O que, segundo o autor, se omite geralmente nos estudos sobre tais incentivos organizativos

É que não interessa para os líderes (...) uma participação “qualquer”, nem, por exemplo, uma participação que se manifeste em forma de protesto ou de contestação da liderança (que é, para todos os efeitos, uma forma de participação). Para os líderes interessa uma participação que sirva, ao mesmo tempo, para fazer funcionar a organização e que também se expresse num *consenso* o mais próximo possível de um mandato em branco. E é justamente nessa circunstância que se manifesta o aspecto desequilibrado da negociação, o seu caráter de troca desigual. (...) O desequilíbrio consiste no fato de que a liberdade de ação que os líderes obtêm (associada à participação dos seguidores) é maior do que a liberdade de ação obtida por estes últimos (associada aos benefícios relacionados aos incentivos organizativos). (p. 46).

Desse modo, é bastante provável que os participantes do OP filiados a partidos sejam mais colaborativos às proposições do governo, uma vez que geralmente nestes casos há uma “linha política” razoavelmente clara estabelecida pelo Executivo sobre qual obra interessa ou não à administração. É evidente que, no caso de um partido relativamente conflagrado como é o PT, o OP pode se tornar algo como uma ampliação do partido, em que as disputas internas são reproduzidas e grupos eventualmente alijados do poder ou diminuídos em suas pretensões podem utilizar as decisões no OP como instrumento de pressão para a obtenção de melhores colocações, considerando,

⁶⁶ Em Panebianco (2005), também são tematizados os “jogos de poder horizontais”, de líderes para líderes.

evidentemente, condições ideais de funcionamento do OP, em que ele efetivamente decida sobre a composição da peça orçamentária a ser enviada ao Legislativo municipal.

Isso pode originar situações em que se denuncia o “centralismo” eventualmente adotado pelos membros petistas do governo, que pode chegar à crítica pública a um prefeito, feita por algum integrante de seu partido, membro do conselho do OP, pelo eventual atraso de entrega de uma obra pública. Nestes casos, o fato de determinado membro do OP ser também militante do partido do governo pode até acarretar uma maior cobrança pela agilidade e coerência das ações da prefeitura na observância às deliberações do conselho do OP.

Ocorre que a manutenção do capital político amealhado pelo delegado ou conselheiro, ao ser eleito nas instâncias do OP – considerando que ele esteja engajado também na política institucional por meio do partido político ou do apoio a algum parlamentar – é de dupla face: por um lado, ele precisa lutar para garantir que a obra de sua região ou entidade seja aprovada e, ainda melhor, que seja executada pelo governo municipal, provando, assim, ser um *bom representante*; de outro lado – tendo mostrado aos seus “superiores” no partido ou no governo que é capaz de amealhar votos a ponto de ser eleito representante nas altas esferas do OP, isto é, tendo provado que possui capacidade de mobilização –, o conselheiro precisa demonstrar agora a seus “superiores” que também poderá demonstrar *fidelidade* ao governo ou ao partido, caso haja algum tipo de decepção no ambiente do Conselho do OP ou na interlocução com o governo.

Desse modo, por um lado, as disputas efetuadas no interior dos conselhos para que prevaleça a decisão sobre esta ou aquela obra fazem com que o conselheiro possa considerar a execução de determinada obra como vitória pessoal e/ou de seu grupo político. Esta é a melhor maneira de um conselheiro do OP, enquanto tal, ampliar seu status político. Portanto, trata-se quase sempre de jogar a favor, e não contra, o governo – e, mesmo quando o contrário ocorre, provavelmente se trata de determinada tática de sobrevalorização junto à esfera governamental. Por outro lado, o próprio status de “conselheiro do OP” gabarita o indivíduo a ampliar seu prestígio na seção local do partido e de seu grupo interno, o que pode até levá-lo a candidatar-se a vereador nas eleições seguintes ou, no mínimo, postar-se como um cabo eleitoral mais valioso nas campanhas.

Desse modo, parece ser a lógica do método de escolha de cargos na democracia representativa que ordena as ações dos agentes sociopolíticos no âmbito do orçamento participativo.

Ainda com relação aos incentivos seletivos e coletivos, embora Panebianco (2005) adote um tom de equilíbrio entre uma e outra modalidade – e que seja possível considerar que o componente “coletivo”, “solidário” e “identitário” possa causar efeito mobilizador a parte dos militantes –, parece-nos que o elemento central de análise deve se concentrar na dinâmica dos incentivos seletivos, sobretudo quando se trata de investigações sobre os militantes que compõem os conselhos de OP, mais próximos às altas esferas partidárias, em virtual processo de ascensão no interior do partido e – conforme nossa hipótese – com projeto pessoal (ou mesmo de grupo) de se incorporar aos meios da política institucional.

As circunstâncias aqui apresentadas se relacionam diretamente à obtenção de benefícios materiais concretizados, ao menos, no salário obtido por coordenar a campanha eleitoral em certa região da cidade ou determinado segmento da campanha de algum candidato a vereador – sobretudo nas grandes cidades –, e à presença em seu gabinete, grupo de apoio mais próximo ou, ainda, em algum cargo no interior da máquina partidária ou da administração pública. Para Panebianco,

além de um certo limite hierárquico, a militância torna-se uma atividade *full-time*, profissional, recompensada diretamente (como no caso dos funcionários de partido) ou indiretamente (salários relacionados a cargos públicos, admissão de cargos em entidades e associações de natureza variada, controlados pelo partido etc.). Além disso, é preciso observar que estamos falando de hierarquia partidária (no singular) apenas em sentido impróprio: sistemas complexos de hierarquia agem dentro do partido entrelaçados de várias formas e funcionando como fontes de retribuição da militância: por exemplo, os cargos públicos locais são formas de retribuição que se somam aos cargos internos, assim como os cargos nas associações colaterais de partido (p. 58).

Neste caso, a função que a ideologia organizativa desempenha é de “racionalizar e enobrecer as aspirações ao sucesso individual” (Panebianco, 2006; 50-1). Assim, não só os incentivos coletivos se reforçam, pois são coerentes com o imaginário de “participação popular” animado nas plenárias do OP e nos documentos dos partidos à esquerda, mas, ao mesmo tempo, se propicia a função de “ocultação” dos ganhos de status e materiais daqueles militantes, em geral em estágio relativamente avançado de “profissionalização”, que atuam como mediadores entre as bases comunitárias e os líderes

partidários no governo. Tais posições de mediação entre as comunidades e o governo podem se concretizar em cargos públicos, como por exemplo na figura já mencionada dos CROPs (Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo), no modelo do OP porto-alegrense, que se repetiu em praticamente todas as experiências de OP. Tal função de mediação também é típica dos conselheiros e delegados do OP e, se bem aproveitados, estes agentes políticos podem ser valiosos em processos eleitorais.

O que se percebe pelos indícios das teses e artigos acadêmicos discutidos no capítulo anterior é que, de modo geral, esses indivíduos avançam nas disputas realizadas nas instâncias internas do orçamento participativo, tornando-se “delegados” ou “conselheiros” do OP, estes últimos os que efetivamente teriam poder de decisão sobre as obras a ser realizadas. São esses indivíduos que travam contato com as altas esferas governamentais e atuam na mediação entre o sistema político “tradicional” e a base dos movimentos e associações, fazendo com que estas não se configurem como dois mundos separados e em conflito, mas, ao contrário, como um continuum sociopolítico, com lógica coerente entre si, e não antagônica, como faz supor da literatura da sociedade civil sobre o OP.

Assim, mesmo se considerarmos que os participantes do OP sejam organicamente vinculados a entidades da sociedade civil ou a movimentos sociais, parece ser necessário considerar que, quando da vinculação dos movimentos e, sobretudo, de suas lideranças, com a política institucional “tradicional”, cada vez mais a lógica própria das disputas político-partidárias e eleitorais se fortalece. Por vezes, é a própria sobrevivência das lideranças e o financiamento dos movimentos que está em jogo (Baierle, 1992; Cavalcanti, 2006). Santos (2005: 502) indica que, já no período da Nova República, quando o “campo popular” começa a conquistar governos, ocorre que “muitos líderes comunitários passaram a ocupar cargos nos governos, e a base do movimento assumiu uma postura pragmática e não necessariamente clientelista”.

Não se trata, a princípio, de diminuir a importância dos movimentos sociais na configuração e nas decisões do OP. O que salta aos olhos é como esse elemento essencial no processo – o partido político e sua dinâmica interna, que deve ser fator preponderante nas decisões a serem tomadas e na determinação da ação de parte substancial dos

representantes eleitos nas instâncias do OP – não foi tratado pela literatura, a não ser muito lateralmente. Parece ser correto considerar que os movimentos sociais organizados – incluindo aí as associações de moradores, muitas vezes rejeitadas pela literatura que efetivamente não as considera “movimento social” por não se enquadrarem na categoria ideal de movimentos com autonomia frente ao Estado e ao sistema político (Avritzer, 2002a; T.Silva, 2003) – tenham relevância nas deliberações que ocorrem em meio aos processos de orçamento participativo. No entanto, a alta proximidade destes movimentos com o sistema político deve ser ressaltada, considerando que eles apresentam, desde os anos 1980, uma interação muito forte com os processos eleitorais pós-redemocratização.

E) PROPOSTA DE ANÁLISE SOBRE O OP

Nossa hipótese é a de que, ao conseguirmos esclarecer a dinâmica daquela que é sua arena mais relevante politicamente – o Conselho do Orçamento Participativo, em que os conselheiros, em tese, determinam a que obras ou projetos serão destinados os recursos orçamentários sobre os quais eles teriam controle –, no contexto do ambiente político local, teremos mais clareza sobre o significado político do OP. Neste sentido, parece-nos que as análises sobre o orçamento participativo devem levar em conta o ambiente de dominação proporcionado pela situação de desigualdade entre os membros da sociedade política local – sem menosprezar suas ramificações no nível regional e nacional –, produto de um mecanismo que impõe aos agentes subalternizados certa atuação, vinculada a algum tipo de relacionamento com a sociedade política, seja ele corporificado em certa anuência a decisões tomadas pelo Executivo local, seja de posturas de confronto com o Executivo ou mesmo contra alguns setores deste, bem como com relação a vereadores e a outros grupos no interior do partido político do qual o conselheiro pode ser membro.

O que deve fazer parte das análises realizadas sobre o orçamento participativo é sua conexão com outros elementos institucionais da política local e, além disso, com as dinâmicas de luta pelo poder que ocorrem nestas arenas (Panebianco, 2005: 23). Tais disputas políticas se relacionam essencialmente à manutenção de grupos no poder estatal,

ou seja, se organizam a partir das agendas introduzidas pelo jogo eleitoral. Tal agenda perpassa as ações do Executivo, do Legislativo e também as disputas que se dão no interior dos partidos políticos e, do mesmo modo, podem se estabelecer no interior de instâncias participativas como o OP.

Assim, o orçamento participativo se configura como uma ampliação do ambiente político local – tanto no que se refere ao governo do município, o que parece ser evidente, uma vez que o OP torna-se mais uma instância a ser considerada no processo de elaboração da peça orçamentária – como quanto ao partido político, pelos motivos vistos e até aqui indicados. Mesmo em uma situação possível de extrema falta de efetividade – ou seja, em que o orçamento participativo não tenha poder de indicar obras ou políticas a serem executadas pela prefeitura – ainda assim, pelo caráter “representativo” de seu conselho e pela mobilização que ocorre em suas atividades públicas, o OP fornece aos conselheiros a possibilidade de “jogar” com o status adquirido, ao se tornarem representantes formais de suas regiões e, desta feita, aumentarem seu capital político.

Há escassez de instâncias representativas nos municípios brasileiros, entre a base da população e a Câmara de Vereadores, situação que se agrava em municípios de população que chegue às centenas de milhares. Por conta deste fator, institutos como o OP – vale lembrar, por exemplo, a contrariedade da maioria dos vereadores paulistanos à proposta dos *conselhos de representantes nas subprefeituras*,⁶⁷ timidamente proposta no governo Marta Suplicy na cidade de São Paulo, justamente em virtude da política de governabilidade da gestão calcada em uma maioria instável na Câmara Municipal – tem o potencial de provocar a reconfiguração parcial da estrutura de representação nas cidades, mesmo se tratando de posições subalternas, instáveis, não-formalizadas em lei e com poder efetivo limitado. Nestes novos espaços, serão abrigados não apenas os “representantes da sociedade civil”, mas *agentes sociopolíticos em busca de ascensão no âmbito da sociedade política*, ou seja, em suas “franjas”.

⁶⁷ Ver Teixeira e Tatagiba (2005).

Para que fique mais claro o modo como aqui se compreende o conceito de sociedade política – e suas relações com os conceitos de sociedade civil e de Estado –, propomos a seguir uma breve reflexão sobre o termo, que ampara o desenvolvimento desta tese.

As fronteiras e relações entre o Estado e a sociedade civil são temas que tem perturbado pensadores sociais há séculos, segundo concepções diversas, de Hobbes a Rousseau, de Hegel a Marx, de Gramsci ao próprio Habermas, principal autor contemporâneo sobre o tema. Trata-se de considerar Estado e sociedade civil como conceitos complementares. Segundo Bobbio (2003 [1985]), relativamente à sociedade civil, “não se pode determinar seu significado e delimitar sua extensão senão redefinindo simultaneamente o termo ‘Estado’ e delimitando sua extensão” (p. 33). Deste modo, a sociedade civil seria compreendida como “a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado” (idem), este sendo entendido a partir da concepção, que para a sociologia ficou marcadamente definida por Max Weber, segundo a qual “o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território (...) reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima...” (Weber, 1999: 525).⁶⁸

Prevaleceu, pois, a distinção entre a sociedade civil e o Estado no sentido de conformar àquela um terreno de liberdades próprios do mundo burguês nascente no século XVIII, marcado, novamente segundo Bobbio, pela

afirmação de direitos naturais que pertencem ao indivíduo e aos grupos sociais independentemente do Estado e que como tais limitam e restringem a esfera do poder político; a descoberta de uma esfera de relações interindividuais, como são as relações econômicas, para cuja regulamentação não se faz necessária a existência de um poder coativo posto que se auto-regulam; a ideia geral tão eficazmente expressa por Thomas Paine (...) de que a sociedade é criada por nossas necessidades e o Estado por nossa maldade (...), pois o homem é naturalmente bom e toda sociedade, para conservar-se e prosperar, precisa limitar o emprego das leis civis impostas com a coação a fim de consentir a máxima explicitação das leis naturais que não carecem de coação para ser aplicadas. (p.34)

No entanto, as definições dicotômicas entre um e outro polo fizeram com que outro conceito surgisse, mediando-os: o de *sociedade política*. Embora alguns autores,

⁶⁸ E Weber continua: “... , pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer coação física na medida em que o Estado o permita. Este é considerado a única fonte do ‘direito’ de exercer coação.” (1999, 525-6).

como Gramsci, tratem indistintamente Estado e sociedade política (Liguori, 2003: 178; Bobbio, 2000), outros passaram a utilizar o termo como uma tentativa de categorizar os *partidos políticos*, instituições reconhecidas como mediadoras das relações entre Estado e sociedade civil:

Os partidos têm um pé na sociedade civil e um pé nas instituições, tanto que chegou a ser proposto um enriquecimento do esquema conceitual dicotômico através da interposição, entre os conceitos de sociedade civil e de Estado, do conceito de sociedade política (...), destinado a compreender exatamente o fenômeno dos partidos, que de fato não pertencem por inteiro nem à sociedade civil nem ao Estado. Na verdade, um dos modos mais frequentes de definir os partidos políticos é o de mostrar que eles cumprem a função de selecionar, portanto de agregar e de transmitir, as demandas provenientes da sociedade civil e destinadas a se tornar objeto de decisão política. (p. 36)

Nesta concepção, os partidos políticos compõem o elemento central do conceito de sociedade política. Entretanto, certamente há que se considerar o modo como se dão, em diversos contextos, as condições da mediação entre Estado e sociedade civil, realizada pelos partidos políticos. Dagnino (2002), na análise do caso brasileiro, indica que

os partidos políticos no Brasil historicamente se inclinaram sempre na direção do Estado (com exceções, por isso mesmo, notórias), limitando sua busca de representatividade na sociedade civil nos momentos eleitorais e aos mecanismos vistos como os mais eficazes nestes momentos: o clientelismo, as relações de favor, o personalismo etc. (p. 279).

Para a autora, é precária a função mediadora dos partidos políticos entre a sociedade civil e o Estado no Brasil, uma vez que seriam pouco acessíveis à sociedade civil. Esta situação teria levado a que as organizações da sociedade civil entabulassem relações mais diretas com o Estado, mesmo considerando os aspectos contenciosos que, de maneira geral, teriam permeado tal relação (Dagnino, 2002: 280).

De fato, nas “democracias partidárias” o perfil de atuação dos partidos políticos vem sendo alterado pela influência direta ou indireta do Estado como um regulador de seu funcionamento, muito além de qualquer tipo de relação entre os partidos e a sociedade civil:

Grosso modo, as experiências de governo estão deslocando para o Estado o *locus* de sustentação e legitimação dos partidos, ampliando as bases do desenvolvimento da organização destes, antes concentradas nos vínculos sociais tradicionais. (...) Nesse sentido, a dinâmica de busca e ocupação dos governos nos vários níveis por quadros partidários constitui um componente essencial do processo de desenvolvimento dos partidos (Meneguello, 1998: 18).⁶⁹

⁶⁹ No caso brasileiro, é forçoso reconhecer que tal processo diz respeito, sobretudo, à trajetória político-institucional do Partido dos Trabalhadores. De origem ligada aos sindicatos e aos movimentos sociais, o PT passou por um processo de reestruturação organizativa e estratégica à medida que se intensificava o peso das instituições políticas (parlamento,

Qual seria, então, o melhor modo de estruturarmos o conceito de sociedade política neste contexto? Parece-nos que, uma vez caracterizada esta proximidade entre partido e Estado, há a necessidade de se utilizar um conceito intermediário ao partido – em tese aqueles que deveriam ser os portadores das demandas da sociedade civil em direção às instituições estatais – e ao Estado, com seu próprio conjunto de interesses e permeado pela ética da responsabilidade (Weber, 2005).

Entendemos que tal conceito é o de *governo*, uma vez que a “função governativa” dos partidos tem sido acentuada nas últimas décadas e tem conformedo mudanças sensíveis na organização e atuação destes. Os partidos políticos “sobressaem como os principais agentes dos processos governamentais: partidos formam governos, ocupam cargos e produzem políticas públicas, pelas quais operam a responsividade das instâncias decisórias à sociedade” (Meneguello, 1998: 27).

Assim, é preciso considerar os governos como elementos distintos do Estado, sobretudo porque, para que os governantes sejam eleitos – no sistema brasileiro e na maioria dos sistemas políticos no mundo –, devem obrigatoriamente pertencer a partidos políticos. Ocupam os governantes uma posição ambígua: por um lado, são membros de partidos, em competição permanente por postos no Estado; por outro lado, ao serem eleitos, tornam-se representantes do Estado e, desta forma, assumem tarefas que devem ser exercidas sem caráter privatista ou partidário.

Arretche (2000) mostrou que, na implementação de políticas públicas pouco institucionalizadas – como no caso do processo de descentralização do sistema brasileiro de proteção social no contexto da Constituição Federal de 1988 –, para além dos fatores estruturais ou administrativos, deve-se considerar a deliberação política baseada no cotejamento da “estrutura de incentivos” à disposição do governante para aderir a determinado encargo federativo. Assim, nestes processos, há um grande peso da

governos, processos eleitorais) na dinâmica interna do partido. Como indicamos há pouco com Dagnino (2002), de maneira geral os partidos políticos brasileiros estiveram sempre mais próximos à esfera estatal que à esfera societária. Sobre o tema da transformação do PT há uma considerável literatura. Destacamos Couto (1995), Leal (2005), Iasi (2006) e Reis (2007).

autonomia das esferas locais para a execução ou não de tal política. Portanto, sua implementação cabe mais propriamente ao *governo* da ocasião que às estruturas estatais.

Consideramos, deste modo, que esta relação direta entre partidos políticos e governos deve ser considerada no conceito de *sociedade política*. Assim, esta se conforma não só nos *partidos políticos*, mas também nos *governos*, incorporando-se ao seu estudo as relações entre estes dois polos, também em si permeados pelas relações que estes estabelecem com a sociedade civil e o Estado propriamente dito.

Este modo de pensar o conceito de sociedade política será particularmente útil quando forem consideradas atividades governamentais pouco institucionalizadas, em que, de maneira geral, não há força de lei que obrigue os governos a executarem-nas. Este é o caso do estabelecimento de canais de participação dos cidadãos em espaços não vinculados a sistemas de políticas públicas – como o são os processos de orçamento participativo (OP), à diferença dos conselhos de saúde, por exemplo, vinculados ao sistema único de saúde (SUS).⁷⁰ Nas experiências de OP, a ação estabelecida pelo governo certamente tem relação direta com o *projeto político* – aquilo que orienta a ação política de agentes públicos ou privados (Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006) – que identifica (ou unifica) o(s) partido(s) político(s) que sustenta(m) o governo. Por este motivo, não se trata de conceber o orçamento participativo apenas em sua missão institucional: ser “uma instância de deliberação sobre o orçamento” (Avritzer, 2005a: 575). Busca-se, nesta tese, compreendê-lo como *uma estratégia de ampliação da capacidade de mobilização social de governos e partidos, permeada pela lógica das dinâmicas sociopolíticas próprias do ambiente de competição eleitoral típico das democracias representativas*.

⁷⁰ Entretanto, mesmo quando há força de lei que obriga os governos a formarem conselhos de políticas públicas, há muitas dificuldades em se definir padrões de funcionamento. Sobre os conselhos de saúde no Brasil e a questão da participação ver Coelho (2004, 2007, 2009) e Gerschman (2004).

Os capítulos seguintes desta tese serão elaborados de acordo com os seguintes pressupostos, apresentados neste capítulo:

a) OP como um espaço de mobilização permanente e de ampliação de base sociopolítica: o capítulo 4 será desenvolvido a partir da investigação sobre o contexto político-institucional do orçamento participativo na cidade de Osasco. A busca é por aprimorar a visão sobre o significado político do orçamento participativo e perceber como ele se relaciona com as instituições formais de governo na cidade, sobretudo com o Legislativo e o próprio Executivo municipal. De maneira agregada, trata-se também de compreender a importância do OP para o próprio Partido dos Trabalhadores, enquanto estratégia de ampliação de sua base sociopolítica local.

b) OP como um novo espaço de interação política: o capítulo 5 será desenvolvido a partir dos resultados de 32 entrevistas realizadas junto aos membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP) de Osasco. A opção por pesquisar os membros desta instância se deu na busca por uma caracterização do perfil do conselheiro do OP – um participante qualificado do processo, no sentido de que ascendeu, desde as reuniões de bairro, ao principal fórum deliberativo do processo. A identificação deste perfil pode elevar nossa compreensão sobre os *sentidos* da participação deste conjunto de conselheiros.

CAPÍTULO 4

ASPECTOS INSTITUCIONAIS DA EXPERIÊNCIA **DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO** **MUNICÍPIO DE OSASCO-SP**

O quarto capítulo desta tese se estrutura em um estudo de caso de corte institucional sobre a experiência de orçamento participativo (OP) que tem sido desenvolvida desde o ano de 2005 no município de Osasco, na região metropolitana de São Paulo. Neste capítulo, a proposta é explorar os componentes políticos da experiência, tanto nos seus aspectos mais propriamente relativos às dinâmicas de governo e governabilidade, como na discussão sobre as características da proposta de orçamento participativo que tem sido executada naquela cidade.

A experiência de Osasco foi escolhida, em primeiro lugar, por ser uma experiência em vigência, isto é, possibilitava uma pesquisa empírica melhor elaborada do que se fossem considerados casos já concluídos. Em segundo lugar, por se tratar de uma experiência relativamente consolidada, tendo já completado cinco anos de existência. Desse modo, puderam ser coletadas reflexões de gestores e conselheiros sobre um processo maduro, o que poderia não ter ocorrido em se tratando de um OP com poucos ciclos. Em terceiro lugar, é preciso considerar que houve em Osasco, por parte da Coordenadoria do OP, grande receptividade no fornecimento de dados e, sobretudo, na disponibilização dos contatos dos conselheiros. Por ter sido este um estudo de caso realizado em prazo bastante curto,⁷¹ esta cooperação com o pesquisador, ocorrida na cidade, foi de fundamental importância para a realização do estudo.

⁷¹ A opção metodológica pela realização de um estudo de caso sobre uma experiência vigente de OP foi decidida já após ter se passado metade do tempo de elaboração desta tese.

Este capítulo se constitui de três partes: na primeira parte, será apresentada uma breve caracterização do contexto político de Osasco. Esse passo inicial é importante para que o leitor possa tomar contato com aspectos constitutivos do ambiente político local, como as principais forças político-partidárias em disputa e as condições no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo na cidade. Na segunda parte do capítulo, pretende-se indicar os principais aspectos institucionais do Orçamento Participativo de Osasco, estabelecendo-se os marcos pelos quais se dá o processo de participação na elaboração da proposta orçamentária. Por fim, a título de síntese deste capítulo, serão apresentadas considerações sobre o sentido político-estratégico do orçamento participativo.

A) BREVE CARACTERIZAÇÃO DO CONTEXTO POLÍTICO EM OSASCO DESDE 2005

Osasco, cidade de 701.012 habitantes (IBGE, 2008), está localizada a oeste da cidade de São Paulo, compondo sua região metropolitana. Historicamente, Osasco constituiu-se como um relevante centro industrial, tendo se emancipado da capital em 1962.

A.1 O contexto político de Osasco e de sua seção do Partido dos Trabalhadores

Pelo menos desde 1992, quando João Paulo Cunha (PT) alcançou o segundo lugar nas eleições para a prefeitura da cidade – sendo derrotado por Celso Giglio, então no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – as disputas eleitorais na cidade vinham se polarizando entre dois partidos, o PTB e o PT. Prevaleceu, entre 1988 e 2000, a posição dos petebistas, com Francisco Rossi sendo secundado por Celso Giglio como a principal liderança política local do partido de situação.

O grupo liderado por João Paulo Cunha tem sido, desde o início dos anos 1980, a maior referência petista na cidade. O próprio João Paulo foi o principal protagonista do PT nas disputas eleitorais na cidade, pelo menos até o ano 2000, quando

Emídio de Souza candidata-se a prefeito e obtém grande votação, mais que dobrando a votação petista nos outros dois pleitos ao cargo majoritário local. Cunha foi eleito vereador já em 1982, com a idade de 23 anos, nas primeiras eleições disputadas pelo PT. Em 1988, alcançou o terceiro lugar nas eleições municipais, vencidas por Francisco Rossi (PTB). Foi o candidato petista ainda por duas oportunidades, em 1992 e 1996. A tabela a seguir sintetiza estas informações:

Tabela 2 – Resultado das eleições para prefeito – Osasco – 1988 – 2000

Ano	Colocação	Candidatos	Total de votos	Votos sobre comparecimento
1988	1º	Francisco Rossi (PTB)	130.933	43,73
	3º	João Paulo Cunha (PT)	40.820	13,63
1992	1º	Celso Giglio (PTB)	126.406	37,9
	2º	João Paulo Cunha (PT)	63.963	19,18
1996	1º	Silas Bortolosso (PTB)	171.753	49,36
	2º	João Paulo Cunha (PT)	65.173	18,73
2000	1º	Celso Giglio (PTB)	170.792	51,1
	2º	Emídio de Souza (PT)	158.902	47,54

Fonte: TRE-SP/Seade. Elaboração do autor.

Além destas disputas pelo Executivo municipal, já em 1990, João Paulo Cunha se elegera deputado estadual e, em seguida, em 1994, deputado federal. Cunha venceu também as eleições subsequentes para a Câmara dos Deputados, em 1998, 2002 e 2006.

Emídio de Souza, por sua vez, foi vereador por três mandatos consecutivos (1988, 1992 e 1996). Em 1996, foi apenas o 17º colocado entre os vereadores eleitos na cidade, e o terceiro na lista da coligação petista. No entanto, embora não tivesse ainda apresentado patrimônio eleitoral próprio, por fazer parte do grupo dominante do PT local – liderado por João Paulo Cunha –, Emídio foi o indicado a concorrer a prefeito em 2000, obtendo grande votação (como se vê na tabela apresentada acima), tendo João Paulo como candidato a vice-prefeito. Em 2002, Emídio é eleito deputado estadual, obtendo 71.620 votos apenas em Osasco, o que reforçava seu capital eleitoral na cidade.

João Paulo Cunha e Emídio de Souza compartilham a mesma origem política: ambos faziam parte de um grupo de jovens católicos na comunidade de Imaculada

Conceição, no Km 18, em Osasco. Ambos também eram metalúrgicos. Ambos militaram em movimentos de defesa dos direitos humanos e foram fundadores do PT na cidade. Mesclavam, portanto, atuação no meio sindical e no meio “igrejeiro”.⁷²

Em 2004, Emídio vence as eleições para o Executivo municipal, em uma nova disputa apertada com Celso Giglio, já no PSDB. A coligação vitoriosa era composta pelo PT e por mais seis partidos (PTB, PTN, PCB, PL, PPS e PCdoB). Os resultados foram os seguintes, em primeiro e segundo turnos:

Tabela 3 – Votação para prefeito – Osasco – 2004 – 1º Turno

Candidato	Partido	Coligação	Votos	% Votos válidos
Emídio de Souza	PT	PT/PTB/PTN/PCB/PL/PPS/PCdoB	179.206	46,6
Celso Giglio	PSDB	PSDB/PP/PDT/PSL/PSC/PFL/PSDC/PRTB/PTC/PSB/PRP/PTdoB	167.846	43,65
Ana Paula Rossi	PHS	PHS/PMN	25.220	6,56
Camilo	PV	PV	6.933	1,8
Dr. Haroldo	PMDB	PMDB	3.266	0,85
Tabajara	PAN	PAN	2.068	0,54

Fonte: TRE/Seade. Elaboração do autor.

Tabela 4 – Votação para prefeito – Osasco – 2004 – 2º Turno

Candidato	Partido	Coligação	Votos	% Votos válidos
Emídio de Souza	PT	PT/PTB/PTN/PCB/PL/PPS/PCdoB	201.060	52,54
Celso Giglio	PSDB	PSDB/PP/PDT/PSL/PSC/PFL/PSDC/PRTB/PTC/PSB/PRP/PTdoB	181.633	47,46

Fonte: TRE/Seade. Elaboração do autor.

A vitória do PT em Osasco, em 2004, deve-se a uma conjunção de fatores, cuja análise foge aos objetivos imediatos desta tese. Convém, entretanto, indicar a ampliação dos partidos coligados, incorporando o poderoso PTB local, dominante no

⁷² Conforme entrevista realizada com Valmir Prascidelli (25/03/2010), atualmente vereador pelo PT em Osasco. Prascidelli também tem as mesmas origens e faz parte do grupo liderado por João Paulo, tendo sido chefe de gabinete de Emídio na Assembleia Legislativa e nos primeiros meses de seu mandato como prefeito da cidade, em 2005. Seguindo os caminhos hegemônicos do grupo em Osasco, Prascidelli será candidato a deputado estadual em 2010. Mais a frente, veremos que este vereador tem alto índice de apoio político no conjunto dos conselheiros do OP entrevistados.

município desde o final dos anos 1980, que agregava os principais setores à direita no espectro político e fora o partido pelo qual Giglio se elegera prefeito em 2000. Giglio, ao longo do mandato, transferiu-se ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB).⁷³ O diálogo com setores conservadores foi estimulado também com o candidato escolhido para o cargo de vice-prefeito: Dr. Faisal Cury (PTB), médico ginecologista e obstetra, que parece ter sido escolhido especialmente para angariar o voto feminino, historicamente arredio ao PT em Osasco, além de ter ampla margem de aceitação junto aos funcionários públicos do setor da saúde.⁷⁴

Com relação aos vereadores eleitos em 2004, o quadro inicial era de grande dificuldade no relacionamento do prefeito eleito com a Câmara, como se pode ver na tabela abaixo, com apenas 5 vereadores eleitos pela coligação liderada pelo PT.

⁷³ Nas eleições de 2000, o PT saiu com “chapa pura” (Emídio para prefeito e João Paulo para vice-prefeito), e coligado apenas com o Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

⁷⁴ Segundo entrevista com Nice Abrantes, coordenadora do OP de Osasco.

Tabela 5 - Votação dos vereadores eleitos em Osasco – 2004

Candidato	Partido	Situação/Oposição	Votos
TONIOLO	PSDB	Oposição	9.862
DOUTOR GASPAR	PSDB	Oposição	7.086
DR. JOSÉ AMANDO	PFL	Oposição	6.576
DIDI	PSDB	Oposição	6.356
JAIR ASSAF	PSDB	Oposição	6.081
MARCOS MARTINS	PT	Situação	5.600
CLAUDIO PITERI	PTdoB	Oposição	5.473
MARIO LUIZ GUIDE	PSB	Oposição	5.087
BARBOSA	PSDB	Oposição	4.803
CUCA	PSDB	Oposição	4.726
FABIO YAMATO	PSDB	Oposição	4.711
DR. ANDRÉ SACCO	PRTB	Oposição	4.582
AGUIMARAES	PT	Situação	4.404
GILMAR ROMANO	PSDC	Oposição	4.378
OSVALDO VERGINIO	PSDC	Oposição	4.175
MISSIONÁRIA DIONIZIA	PRTB	Oposição	3.661
BOGNAR	PTdoB	Oposição	3.623
MIAZAKI	PTC	Oposição	3.599
ALUISIO PINHEIRO	PT	Situação	3.243
NELSINHO	PT	Situação	2.975
SONIA RAINHO	PT	Situação	2.805

Fonte: TRE/Seade. Elaboração do autor.

Nas eleições municipais seguintes, em 2008, Emídio de Souza foi reeleito em primeiro turno pela coligação Osasco de Todos, composta por treze partidos, muitos dos quais haviam apoiado seu principal concorrente no pleito anterior.

Tabela 6 – Votação para prefeito – Osasco – 2008

Candidato	Partido	Coligação	Votos	% Votos Válidos
Emídio de Souza	PT	PT/PTB/PRP/PV/PSDC/PSB/PHS/PRTB/PCdoB/PRB/PR/PPS/PSL	204.356	50,98
Celso Giglio	PSDB	PSDB/PTN	121.455	30,3
Francisco Rossi	PMDB	PMDB/PP/PSC	57.620	14,38
Teruel	PDT	PDT/PTdoB	14.425	3,6
Helton Bastos	PSOL	PSOL	1.919	0,48
Adão Heleno	PMN	PMN	1.049	0,26

Fonte:TRE/Seade. Elaboração do autor.

A ampliação do espectro político de apoio a Emídio, expressa pelo aumento do número de partidos de sua coligação, também pode ser indicada pela quantidade de apoiadores ao governo na representação na Câmara de Vereadores. Não só houve ampliação da coligação vencedora como também pelo menos cinco dos vereadores reeleitos – quase 25% da Câmara, que na eleição anterior eram de partidos de oposição ao governo – mudaram de partido e passaram a apoiar o governo.

Tabela 7 – Votação dos vereadores eleitos em Osasco – 2008

Candidato	Partido	Situação/Oposição	Reeleição	Passou a apoiar o governo	Votos
OSVALDO VERGINIO	PR	Situação	Reeleito	Sim	9.862
TONIOLO	PRP	Situação	Reeleito	Sim	7.086
ANA PAULA ROSSI	PMDB	Oposição			6.576
ROGERIO LINS	PR	Situação			6.356
DR. ANDRÉ SACCO	PSDB	Oposição	Reeleito	Não	6.081
FABIO YAMATO	PSDC	Situação	Reeleito	Sim	5.600
TONINHO ENFERMEIRO	PHS	Situação			5.473
MARIO LUIZ GUIDE	PSB	Situação	Reeleito	Sim	5.087
CUCA	PTB	Situação	Reeleito	Sim	4.803
JAIR ASSAF	PSDB	Oposição	Reeleito	Não	4.726
VALMIR PRASCIDELLI	PT	Situação			4.711
JOÃO GOIS	PT	Situação			4.582
CLAUDIO DA LOCADORA	PV	Situação			4.404
BOGNAR	PSDB	Oposição	Reeleito	Não	4.378
MIAZAKI	PRP	Situação	Reeleito	Sim	4.175
RUBINHO BASTOS	PT	Situação			3.661
DIDI⁷⁵	PTN	Oposição	Reeleito	Não	3.623
EDUARDÃO	PSB	Situação			3.599
ALUISIO PINHEIRO	PT	Situação	Reeleito	Já era situação	3.243
VALDOMIRO VENTURA	PSL	Situação			2.975
JOSIAS DA JUCO	PP	Oposição			2.805

Fonte: TRE-SP/Seade. Elaboração do autor.

O que se pode deprender destes dados eleitorais é que a relação do prefeito com a Câmara de Vereadores, ao longo do primeiro mandato, passou pela incorporação de alguns edis eleitos por partidos de oposição ao governo – ao menos no período eleitoral (2004) – para os quadros de apoio ao governo. Isso se refletiu nas eleições de 2008, quando dos 11 vereadores reeleitos (mais de 50% do total), seis que haviam sido eleitos por partidos oposicionistas em 2004 passaram para a situação em 2008, sendo que cinco

⁷⁵ Em uma revisão de votos, Gaspar (PTdoB) acabou assumindo a vaga antes destinada a Didi (PTN). Assim o quadro da situação amplia-se em mais um vereador. Recentemente, também o vereador Josias da Jucu (PP), passou a incorporar a maioria governista na Câmara, que hoje conta com 17 dos 21 vereadores, sustentada por todos os partidos, à exceção do PSDB e do PMDB.

mudaram de partido e um permaneceu em seu partido, que passou para a situação – caso do PSB de Mario Luiz Guide.

A bancada do PT encolheu de cinco – o total da bancada eleita de situação em 2004 – para quatro vereadores. O restante da bancada de situação, que totaliza 15 vereadores, é formada por membros do PR (ex-PL) com 2, PRP com 2, PSB com 2, PSDC com 1, PHS com 1, PTB com 1, PV com 1, PSL com 1.

A fluidez do quadro partidário em Osasco fica evidente. A construção da governabilidade por parte do Executivo municipal se deu de maneira a incorporar a maior parte possível de vereadores, chegando-se ao segundo mandato de Souza com o saldo de 17 vereadores situacionistas contra 4 vereadores da oposição. É de se notar que, destes 4 vereadores, uma é filiada ao PMDB e herdeira política de Francisco Rossi, figura histórica da política local e, portanto, uma potencial candidata nas próximas eleições municipais. E os outros três vereadores são filiados ao PSDB, principal partido de oposição ao governo petista em nível nacional e que se mantém extremamente fortalecido em âmbito estadual, pela manutenção, por mandatos a fio, do governo do estado de São Paulo. O PSDB, partido de Celso Giglio, provavelmente se manterá como força política na disputa pela sucessão de Emídio, em 2012. Assim, percebe-se que, à exceção de PMDB e PSDB – partidos com interesses muito claros em manter relativa distância do Executivo municipal –, todos os vereadores dos outros partidos passaram a constituir a maioria governista na Câmara Municipal.

B) DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE OSASCO

Esta parte do capítulo será estruturada com base em documentos oficiais fornecidos pela Coordenadoria do Orçamento Participativo de Osasco e também obtidos em pesquisa junto ao seu sítio na internet.⁷⁶ Também foram realizadas entrevistas com

⁷⁶ <http://www.osasco.sp.gov.br/op/>

três dos principais atores institucionais do orçamento participativo de Osasco. Duas pessoas representam a Coordenação do OP: Rose Lima, primeira coordenadora do OP e presidente do diretório municipal do PT de Osasco entre os anos de 2005 e 2009; e Nice Abrantes, atual coordenadora, que assumiu a coordenação no final de 2005. A terceira pessoa entrevistada é Valmir Prascidelli, vereador pelo PT de Osasco, que faz parte do grupo político liderado pelo deputado federal João Paulo Cunha e pelo prefeito Emídio de Souza. Será candidato a deputado estadual nas próximas eleições. Segundo entrevistas realizadas com os conselheiros do OP, é o vereador mais assíduo no apoio ao orçamento participativo.

B.1. As circunstâncias da criação do OP de Osasco

A estruturação da proposta de criação do orçamento participativo em Osasco foi solicitada pelo prefeito eleito Emídio de Souza logo após o final das eleições em 2004, ao Instituto Jorge Batista. Esta entidade, que atua na área de formação, pesquisa e assessoria a governos e movimentos sociais, formou uma equipe de trabalho – na qual participava Nice Abrantes (atual coordenadora do OP) – para a produção da plataforma de gestão para as mulheres e também para a proposição do orçamento participativo. Foi elaborado um estudo sobre algumas experiências de OP – Santo André, Guarulhos, Embu e Porto Alegre. A cidade de Botucatu também foi visitada. E, a partir do estudo destes casos, foi elaborada uma proposta que foi encaminhada à aprovação do prefeito.

Para chefiar a Coordenadoria do OP, o prefeito escolheu Rose Lima, militante fundadora do PT da cidade, que no mesmo ano iria disputar e vencer as eleições para presidente do diretório municipal do PT. Segundo ela,

No primeiro dia do governo, o prefeito me chamou para me propor cuidar do OP. A gente já tinha uma discussão anterior feita, pois em 2005 ia haver o PED⁷⁷, e eu tinha sido presidente interina do PT no período da eleição, pois o Nelsinho que era presidente se afastou para ser candidato... então a gente já tinha uma discussão anterior ao início do governo de que eu seria candidata a presidente do PT. E era minha vontade, pois eu sempre gostei mais da vida partidária do que qualquer outra coisa. Mas o prefeito me propôs ser coordenadora do OP e eu disse: “tudo bem”, é um projeto que me fascina, “mas como fica nosso projeto anterior?”. E o prefeito: “não, uma coisa não vai inviabilizar a outra. Você vai iniciar e desenvolver o projeto, lançar e na hora certa você vai sair e fazer o que tínhamos combinado”. (Entrevista Rose Lima, 11/11/2009).

⁷⁷ Processo de Eleições Diretas internas do Partido dos Trabalhadores.

Percebe-se, portanto, que o prefeito reserva a direção do OP a uma militante histórica do Partido dos Trabalhadores na cidade e futura presidente da seção local. Este fato, a nosso ver, se relaciona à compreensão de que o OP, nos primeiros momentos do governo de Emídio, tinha muito fortalecido seu significado estratégico. Este poderia se dar tanto pela situação de minoria na Câmara de Vereadores e a eventual necessidade de um enfrentamento institucional amparado pela escolha da população no OP – vide o caso clássico de Porto Alegre (Dias, 2002) – como no seu sentido mais restrito à ampliação da base partidária petista, em que o OP teria o significado de abrir novas possibilidades de diálogo com a população, nos bairros.

Por outro lado, é preciso salientar que a criação do OP em Osasco não ocorreu por um “clamor popular” ou algo do gênero. Como na grande maioria das cidades que optaram por sua criação (Avritzer, 2009: 85), o OP é de exclusiva iniciativa do Executivo eleito. No caso, o prefeito solicita a uma entidade externa ao governo⁷⁸ a preparação de uma proposta de desenho e metodologia do OP.

Tendo sido eleita para o diretório do PT de Osasco, Rose Lima deixa a Coordenadoria do OP em setembro de 2005. O convite para sua substituição recai sobre Nice Abrantes, do Instituto Jorge Batista, de perfil mais técnico, que havia participado do processo de montagem do OP de Osasco.

B.2. O funcionamento do OP de Osasco

O processo do OP de Osasco, embora tenha algumas particularidades, funciona de maneira semelhante à experiência de Porto Alegre (Avritzer, 2002a, 2002b; Fedozzi, 2001). A cidade de Osasco foi dividida em 18 regiões.⁷⁹ Nelas, ocorrem reuniões nos bairros – sem que haja uma ordem ou obrigatoriedade pela realização de um número determinado de reuniões. Essas reuniões ocorrem a partir da mobilização feita pela equipe

⁷⁸ Em que pese o fato de que o Instituto Jorge Batista esteja bastante articulado ao Partido dos Trabalhadores na cidade de Osasco e região, trata-se de uma entidade externa ao Executivo municipal.

⁷⁹ Esta divisão foi levemente alterada pela mudança do Regimento do OP, ocorrida em 2010 e atualmente conta-se 19 regiões do OP. A região 16, que tinha o maior contingente populacional, foi dividida em duas.

da Coordenadoria do OP e dos delegados e conselheiros locais, já eleitos nos anos anteriores.

Quadro 1 – Regiões do Orçamento Participativo de Osasco – 2005-2009

01 - Bonança, Paiva Ramos, Santa Fé, Portal I e II, Colinas, Açucara, Morro do Socó
02 - Vila Menck, D'Avila, Santa Rita, V. Simões, Três Montanhas, Platina, Vânia Helena, V. Rodrigues, V. Clarice, São João da Bela Vista
03 - Helena Maria, Baronesa, Vila das Rosas
04 - Munhoz Jr, Jd. Elvira, Bel Jardim, V. Ivone, V.Serventina, J.S.Vicente Paula
05 - Piratininga, Aliança, Canaã, Terra é Nossa, Copromo, Vila Nova, IAPI, Constran, Castelo Branco
06 - Rochdale, Mutinga, Industrial Mazzei
07 - Ayrosa, Remédios, Jd. Marieta, V.São José, V.Julieta, Jd. São Francisco, Ind. Remédios
08 - Quitaúna, Cidade das Flores, Jd. São Pedro, V. Izabel, VI. Militar, Setor Militar, VI. Borale
09 - Km 18, Alto do Farol, Jd. das Flores
10 - Centro, Vila Osasco, Presidente Altino, Bonfim, Vila Leonor, Ind. Centro
11 - V.Yara, Campesina, Continental, Jd. Wilson, Cidade de Deus, Ind. Autonomistas, Sto. Antoninho
12 - Padroeira I e II, Jd. Roberto, Cirino, Turbíbio, Jd. Lofredo, Jd. Vicentina
13 - Vila Yolanda, Santo Antonio, Jd. Califórnia, Pestana, V.Prado
14 - Jd. Cipava, Jaguaribe, Bela Vista, Jd. Ipê, V.Aliança, Jd.Sindona, Jd.Sonia, Jd.São Marcos
15 - Jd. D'Abril, Adalgiza, Umuarama, Glória, Nova América, Oriental, Jd.Esther, Jd Filipini
16 - Jd. Veloso, Cj. Metalúrgicos, Cipava II, Joelma, Bandeiras, São Cristóvão, Pq. dos Palmares, Jd. Iguassú, Pq. Cachoeirinha, Jd. Autonomistas
17 - Jd. Novo Osasco, Bussocaba, City Bussocaba, Jd. Belmonte
18 - Jd. Conceição, Santa Maria, 1º de Maio, Paulista, Jd. Tereza, Olaria do Nino, Fazendinha, Recanto das Rosas, Raposo Tavares, São Victor

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo de Osasco (2009). <http://www.osasco.sp.gov.br/op/>

Em seguida, ocorrem as plenárias deliberativas. Em 2005 e 2006, estas plenárias tinham dupla função: 1) serviam para discutir e deliberar sobre as propostas de obras e serviços a serem priorizadas pelas regiões; e 2) elegiam delegados para o Fórum de Delegados.⁸⁰ Desde 2007, entretanto, por iniciativa do governo e aprovação do COP, foi decidido que as plenárias deliberativas, nos anos pares, se deteriam sobre as demandas e, nos anos ímpares, sobre a eleição dos delegados. Esta mudança ocorreu pelo grande acúmulo de demandas não realizadas, ano após ano, como veremos logo à frente.

⁸⁰ A cada 10 pessoas que participam destas reuniões, elege-se um delegado para o Fórum de Delegados, sendo que constatada a presença de mais de 100 pessoas esta proporção passa a 20 para 1.

Assim, o processo do OP não ocorre de maneira a que os delegados e conselheiros escolhidos em determinado ano decidam e controlem o orçamento sobre demandas que eles mesmos priorizaram. Como são eleitos em anos em que não há escolha sobre demandas, há todo um período “formativo” dos conselheiros, em que ocorrem as oficinas de capacitação, o estabelecimento de contato com as formas de produção e controle do orçamento do município, etc. E também devem auxiliar na montagem do processo de participação no ano seguinte, quando serão escolhidas novas demandas.

O OP de Osasco caracteriza-se por ser uma experiência que pretende ser o menos rígida possível, em nome de se incentivar a participação do maior número possível de pessoas em suas assembleias. Segundo a coordenadora do OP, quando ocorrem reuniões em que poucas pessoas aparecem – e prevê-se a eleição de poucos delegados – é frequente que se decida pela suspensão da plenária e pela marcação de sua continuidade em outro dia, para que mais pessoas sejam mobilizadas. Portanto, há certa flexibilidade no cronograma, que se dá para o incremento no número de participantes por reunião.

Gráfico 1 - Organograma de funcionamento do OP - Osasco



Fonte: Documentos fornecidos pela Coordenadoria do OP e entrevistas. Produção do autor.

O conjunto dos delegados eleitos nas 18 regiões, mais representantes do OP Jovem e de associações de moradores forma o Fórum de Delegados, com mandato de dois anos, uma vez que as eleições têm ocorrido com essa periodicidade. Atualmente (2009), o Fórum de Delegados possui cerca de 185 delegados, sendo que 20 deles foram eleitos por indicação das associações de moradores e da sociedade civil, 40 deles foram indicados pelas assembleias do OP Jovem e 125 delegados foram eleitos nas plenárias regionais, segundo o critério apresentado acima. O Fórum de Delegados debate e delibera sobre quais demandas apresentadas nas reuniões de bairro serão enviadas ao Conselho do Orçamento Participativo (COP).

B.3. O Conselho do Orçamento Participativo: suas instâncias internas e seu funcionamento

O COP, por sua vez, é formado por dois representantes de cada região da cidade, ao todo, 36 representantes; cinco representantes do OP Jovem (indicados por assembleias formadas por jovens entre 16 e 29 anos)⁸¹ e cinco representantes de “entidades” (associações de moradores, entidades religiosas e de representação de portadores de deficiência). No total, são 46 representantes titulares.

De acordo com o regimento interno do OP, é o Conselho que delibera sobre o conjunto de propostas advindas do Fórum de Delegados, posiciona-se sobre a proposta de Orçamento Anual a ser enviada à Câmara de Vereadores, acompanha a execução orçamentária e opina sobre a metodologia de discussão da peça orçamentária.

Além disso, entre os representantes do COP são eleitos cinco conselheiros que comporão, juntamente com cinco membros do secretariado do governo municipal, indicados pelo Prefeito, a Coordenação Geral do Orçamento Participativo. Os cinco conselheiros que vão para a Coordenação são indicados na seguinte proporção: três

⁸¹ Segundo a coordenadora do OP, o OP Jovem “visa buscar os jovens que estão apáticos à política para que venham tomar gosto pela participação”. O principal público-alvo seriam os jovens estudantes de escolas do ensino médio. Porém, como elas são todas vinculadas ao estado (e não ao município), sempre houve dificuldade em que a proposta pudesse ser executada como havia sido planejada. (Entrevista com a coordenadora do OP).

advindos das regiões do município, um advindo do OP Jovem e um representante das entidades.

Como estruturas auxiliares do COP, existem uma Comissão de Acompanhamento de Obras e Serviços (cinco titulares e dois suplentes) e uma Comissão de Finanças. Aquela tem a função de acompanhar a execução das obras e dos serviços priorizados na proposta aprovada pelo Conselho e, portanto, tem mais relações com a Secretaria de Obras Públicas e dos serviços correspondentes (Saúde, Educação, Assistência Social, Esportes etc.). A Comissão de Finanças busca estabelecer relações com a Secretaria de Finanças, no acompanhamento das planilhas de execução orçamentária. No entanto, tendo sido criada em 2008, ainda não conseguiu estabelecer uma agenda de trabalho com a Secretaria de Finanças (como veremos mais à frente). Os conselheiros escolhidos para fazerem parte destas Comissões são escolhidos por votação interna ao Conselho, em geral bastante disputadas.

A Coordenação Geral do COP convoca e preside as reuniões do Conselho e estabelece sua pauta. Além desta posição central no que se refere à dinâmica das reuniões, também, ainda segundo o regimento interno do OP, é a Coordenação que: a) apresenta a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do governo a ser enviada à Câmara de Vereadores; b) apresenta o Plano Plurianual do Governo em vigor ou a ser enviado à Câmara; c) apresenta a proposta de política tributária e arrecadação do poder público municipal; e, algo ainda mais central no processo do OP, d) apresenta ao Conselho a proposta metodológica do governo para discussão e definição da peça orçamentária, bem como das obras e serviços que poderão constar no Plano de Investimentos.

Entretanto, segundo a coordenadora do OP, a Coordenação Geral não desenvolveu bem seus trabalhos. Esta instância tinha por objetivo promover uma maior aproximação entre os conselheiros e o governo, por isso, previa a participação de cinco secretários e cinco conselheiros, mas

Na prática, os secretários não participavam. Não mandavam representantes. Então, era mais os conselheiros. Nas reuniões, apenas um se fazia presente, e porque a gente marcava as reuniões no gabinete deles, então não tinha como eles fugirem. Foi uma coisa que funcionou pouco. (...) Os secretários mais faziam propaganda do que estavam fazendo do que informavam do ponto de vista técnico, e também os conselheiros acabavam se deslumbrando e comentavam: “a gente foi lá e teve cafézinho...”. (Entrevista com a atual coordenadora do OP)

Assim, as modificações no regimento interno do OP,⁸² ocorridas no início de 2010, formalizaram a alteração da composição da Coordenação do OP, incorporando-a como uma comissão interna do COP de caráter mais técnico e menos político, como pretendia ser em sua composição original. Nesta nova composição, optou-se por agregar a esta Coordenação, além dos cinco conselheiros da composição original, uma “Comissão Técnica do Orçamento Participativo”, formada por técnicos das secretarias.⁸³ Percebe-se que a opção tomada pela Coordenadoria do OP, bem como pelos membros do COP foi buscar o aumento da interlocução com os técnicos das secretarias, diminuindo o espaço, anteriormente proposto, de contato direto com os secretários.

Certamente, há evidentes limites políticos para a efetiva concretização das prerrogativas do Conselho do OP, previstas em seu regimento e na proposta original do orçamento participativo. Em um dos tópicos seguintes, veremos como se dá o papel da Coordenadoria do OP no processo, um órgão que faz parte do governo e, neste sentido, é legitimado pelo prefeito mas, ao mesmo tempo, precisa afirmar-se sobre as secretarias do governo, que em geral busca priorizar seus próprios projetos e dá pouca importância para o OP enquanto orientador do empenho de recursos orçamentários. A Coordenadoria, a cada fechamento de proposta orçamentária, precisa se organizar para realizar uma verdadeira negociação política com as secretarias, de modo a buscar garantir que as demandas do OP entrem nas propostas de cada uma delas.

Esta situação nos faz lembrar a necessidade de se relativizar os desenhos institucionais apresentados por gestores e acadêmicos para a apresentação das experiências de OP. Além do que, ao menos em Osasco, é sempre a Secretaria de Finanças que dá o veredicto final sobre a aprovação das obras indicadas no orçamento anual.

⁸² No **Anexo 1** apresentamos o atual regimento do OP de Osasco. Nele, estão inscritas em itálico as modificações aditivas e, em itálico e tachado, suas modificações supressivas.

⁸³ Ver portaria que instituiu esta Comissão no **Anexo 2**.

B.4. A conexão do OP com outros projetos de planejamento participativo

Como em outras experiências de OP, houve também em Osasco a busca por se ampliar a dimensão participativa original do OP. Em geral, já nos primeiros anos de funcionamento, as experiências de OP são criticadas por serem marcadas em demasia pelo contexto local, restrito aos bairros. Assim, o processo impediria que fossem destinados ao orçamento recursos financeiros para a execução de obras estratégicas para as cidades como um todo.

Segundo relato da coordenadora do OP, os delegados e conselheiros do orçamento participativo foram chamados também a atuar no âmbito do Projeto Osasco 50 anos, ocorrido em 2007, em que foram discutidas perspectivas para o ano do cinquentenário da cidade, que ocorrerá em 2012. Esta iniciativa é bastante semelhante às ocorridas em Porto Alegre, com o Cidade Constituinte (Fedozzi, 2001; Soares e Gondim, 2002); Santo André, com o Cidade Futuro (Figueiredo, 2005); e Belo Horizonte, com o OP Habitação e o OP Cidade (Avritzer, 2002b). Todas estas experiências se deram no contexto de processos mais amplos de planejamento destas cidades, numa ampliação da temática do OP para âmbitos maiores. No ano de 2009, o OP de Osasco também se envolveu com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) da cidade, que deverá ter validade entre 2010 e 2013.

B. 5 – Os números da participação

Como já foi indicado no capítulo 1 desta tese, não nos parece adequado levantar hipóteses explicativas acerca dos números da participação sem que as pesquisas que possam verificar a variação dos dados sejam realizadas de maneira a que possam ser controlados todos os eventuais fatores não relacionados e não previstos, o que parece beirar ao impossível. Parece-nos que este é o equívoco ao qual se acomete Avritzer (2002a) quando vincula os dados sobre a participação anual no OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte ora à “tradição associativa”, ora à confiança na efetivação das deliberações do processo participativo.

No caso de Osasco, entretanto, o que verificamos – e que fica aqui apenas como uma hipótese explicativa – foi a existência de um processo bastante legitimado pelo comando do Executivo em seu início, portanto, no ano de 2005. Esta pode ser a explicação para que este ano tenha sido o mais concorrido em termos de participação. Veremos mais à frente os relatos de como o OP foi, no primeiro ano do mandato de Emídio, uma política prioritária da gestão. As plenárias do OP, assim, se transformaram em momentos de mobilização da militância petista em apoio ao governo e à iniciativa do OP.

Tabela 8 – Participação anual no OP de Osasco por regiões

REGIÕES	2005 (info)*	2005	2006	2007	2008	2009	Total
1-Bonança	116	412	151	209	284	206	1378
2-Vl. Menck	144	563	397	189	266	96	1655
3-Helena Maria	149	191	168	79	163	93	843
4-Munhoz Jr.	156	371	164	197	242	90	1220
5-Piratininga	260	643	303	457	513	61	2237
6- Rochdale	174	305	145	434	463	262	1783
7-Ayrosa	143	191	160	419	436	104	1453
8-Quitaúna	166	214	140	62	195	81	858
9-Km 18	135	345	111	65	153	93	902
10-Centro	175	226	166	180	155	48	950
11-Vl. Yara	0	0	114	92	135	32	373
12-Padroeira	214	291	254	177	234	61	1231
13-Vl. Yolanda	115	385	153	112	255	94	1114
14-Cipava	178	253	114	182	233	67	1027
15-Jd. D'Abril	108	175	90	43	82	234	732
16-Veloso	172	196	68	182	247	140	1005
17-Novo Osasco	152	275	197	113	203	154	1094
18-Conceição	121	404	96	252	354	165	1392
OP Jovem**	0	0	377	382	402	0	1161
Total	2678	5440	3368	3826	5015	2081	22408

Fonte: Coordenadoria do OP de Osasco. Elaboração do autor.

*Em 2005, ocorreu uma rodada de reuniões informativas sobre o processo do OP.

** O OP Jovem começou a ser realizado em 2006 e não há registro sobre as plenárias de 2009.

É necessário, porém, que entre as causas para o crescimento positivo ou negativo da participação sejam levados em conta aspectos da iniciativa de mobilização do próprio governo. Em 2005, por exemplo, ocorreram reuniões informativas previamente às plenárias deliberativas, o que certamente fortaleceu a participação nestas últimas.

Já no caso da queda brusca de participação no ano de 2009, uma explicação possível – fornecida em entrevista com a coordenadora do OP – é de que não ocorreram as reuniões preparatórias no primeiro semestre, uma vez que esteve a Coordenadoria do OP voltada para a organização das plenárias regionais de elaboração do Plano Plurianual (PPA) na cidade. Esta divisão nos esforços de mobilização somou-se ao fato de que 2009 foi o primeiro ano em que não ocorreu priorização de demandas por parte dos participantes, mas apenas a eleição de delegados.

O que parece ser importante ressaltar é que, no caso de Osasco, a questão do aumento ou diminuição nos níveis de participação parece estar relacionada diretamente ao ambiente político em determinado ano. O fato de haver um sensível acréscimo de participantes em 2008 está diretamente ligado à competição eleitoral, ainda mais se considerarmos que as plenárias deliberativas ocorrem no segundo semestre. Neste sentido, embora sejam convocadas como “plenárias deliberativas do OP”, estes eventos transformam-se em verdadeiros espaços por visibilidade de candidatos e de disputa por apoio político nas regiões, além de ser um momento de demonstração de força política de lideranças.

A explicação racionalista – como a elaborada por Avritzer em seus textos (ver capítulo 1) – poderia indicar que o decréscimo na participação teria ocorrido pelas enormes dificuldades na execução das demandas. Contrariados por um processo pouco efetivo, os cidadãos teriam optado por deixar de comparecer às plenárias. No entanto, tanto em 2005 como em 2008, o que pode explicar a maior presença de participantes é a dinâmica política local – em 2005 de demonstração de apoio ao governo que se iniciava e em 2008 de utilização das plenárias do OP como espaço de campanha política.

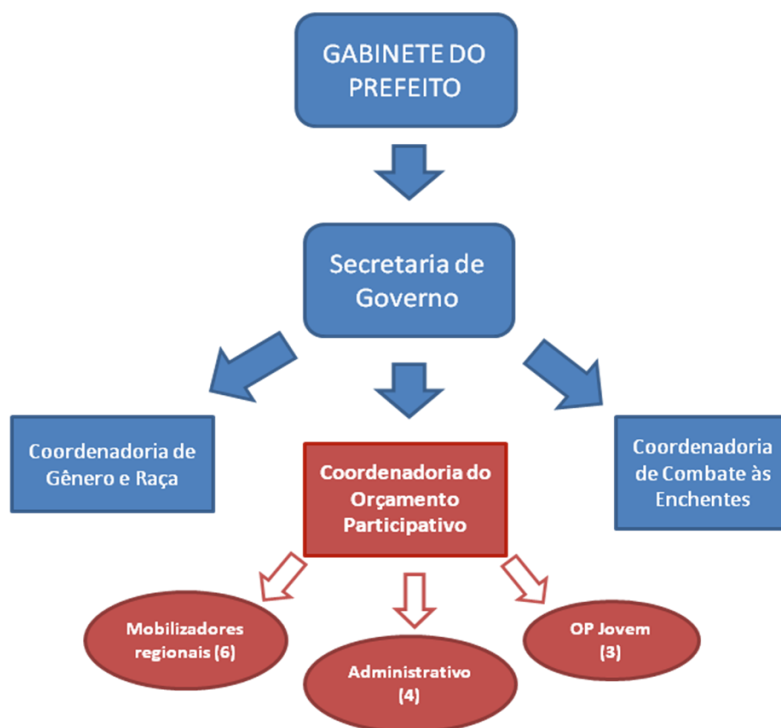
Existem inúmeros fatores que podem explicar a presença maior ou menor de participantes no OP. Além do fator “dinâmica política local” – relacionado às eleições ou a momentos de apoio ao governo –, há também o fator “demanda atendida”, nas palavras da coordenadora do OP, que indica uma diminuição da participação em determinada região uma vez que a obra ou serviço demandado seja conquistado. Em outro sentido, deve ser considerado também o fator “estratégia de divulgação” – este relacionado ao modo como a Coordenadoria do OP estabelece o modo de convencimento dos cidadãos a

participar das plenárias. Trata-se, portanto, de um conjunto de elementos – inclusive a própria “tradição associativa” local, como quer Avritzer – que podem sugerir explicações sobre o nível de comparecimento às plenárias do orçamento participativo.

B.6. A Coordenadoria do OP (equipe de trabalho)

A Coordenadoria do OP está ligada à Secretaria de Governo. Porém, segundo a coordenadora do OP, esta subordinação se dá mais no nível administrativo do que no nível político. As principais decisões sobre o OP seriam tomadas em consulta direta ao Gabinete do Prefeito. Por outro lado, todos os funcionários ligados à Coordenadoria estão lotados na Secretaria de Governo, bem como toda sua estrutura material.

Gráfico 2 - Localização da coordenadoria do OP no organograma da prefeitura



Fonte: Documentos fornecidos pela Coordenadoria do OP e entrevistas. Produção do autor.

Entre os funcionários da Coordenadoria do OP parece haver uma subdivisão bastante clara do trabalho. Há uma equipe de mobilizadores regionais que trabalha diretamente com os delegados e lideranças nas 18 regiões da cidade. Esta é uma equipe formada por seis pessoas, que se subdividem em três pares na mobilização de, em média, seis regiões da cidade, sendo que cada parêlha é formada por uma coordenadora e um auxiliar. As três coordenadoras – são todas mulheres – são as referências locais para os delegados e também para os contatos relacionados à mobilização para as reuniões do OP. Segundo o relato da coordenadora do OP, os principais tipos de organização social mobilizados são as igrejas, as associações e o que se convencionou chamar de “o gabinete estendido do vereador” de base política localizada na região.

Esta equipe de mobilização, também segundo a coordenadora do OP, foi desde o início do processo formada por militantes do PT. Como vimos, esta ligação direta entre os mobilizadores regionais e o PT é uma constante nas experiências de OP, desde o caso de Porto Alegre, com os CROPs (Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo) (Fedozzi, 2001) até os “supervisores” de Itabuna (Ottmann, 2006). Certamente, constitui-se como uma das principais características do OP e, mesmo que tenha funções “oficiais” de mobilização, se configura em uma estratégia bastante eficaz de enraizamento político do PT nos mais distantes rincões das cidades. Estes representantes “da prefeitura” nos bairros passam a estabelecer contato cotidiano com as principais lideranças e referências dos moradores de cada bairro, sobretudo aqueles mais mobilizados e organizados para a participação, o que é um enorme ganho em tempos eleitorais.

Além desta equipe de mobilização, há a equipe responsável pelo OP Jovem, iniciativa que tem se tornado comum nas experiências de orçamento participativo. Esta equipe é formada por três funcionários. Também há o corpo administrativo, formado por quatro funcionários. Com uma exceção, toda a equipe do OP é formada por funcionários comissionados, isto é, não concursados.

B.7. A produção de demandas e seu tratamento no interior do governo

A produção pouco racionalizada de demandas se constitui em um dos principais problemas das experiências de OP, desde Porto Alegre (Genro e Souza, 1997; Fedozzi, 2001; Dutra, 2008). De conhecimento desta questão, os propositores do OP de Osasco se precaveram. Vejamos o relato de Rose Lima, primeira coordenadora do OP:

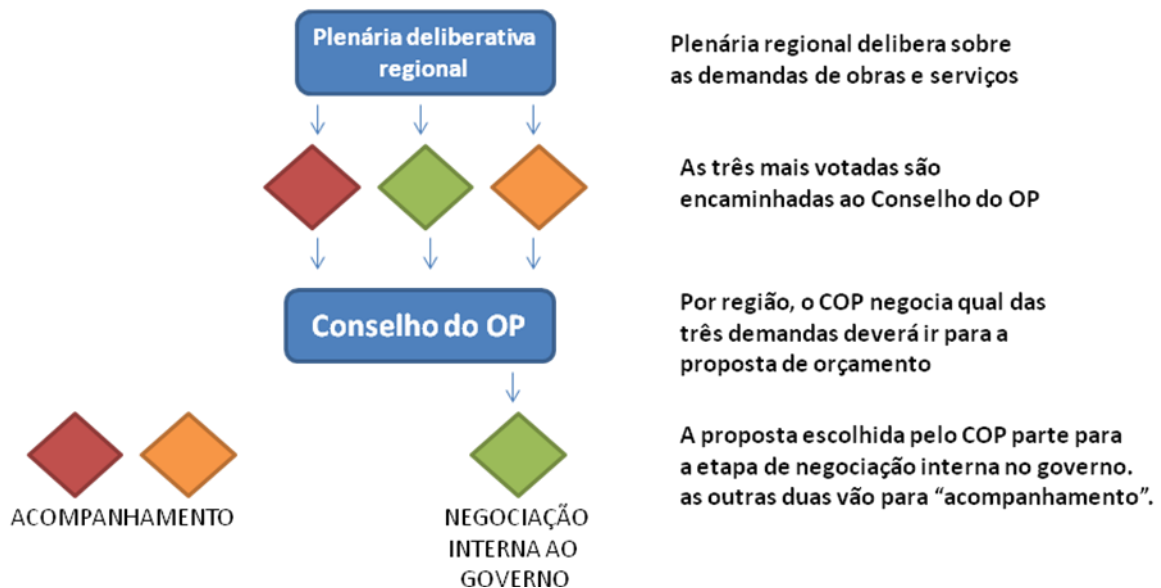
Antes de fazer o lançamento (do OP), o prefeito estava muito preocupado. Chamou uma reunião com todo o secretariado para a gente fazer uma avaliação do que poderia acontecer com o OP. Nós temos um bairro chamado Vila Yolanda. E decidimos que lá seria a primeira plenária do OP, pela tradição, pois o PT foi fundado lá. E nós temos um estádio lá que está há vinte anos sendo construído e até hoje não foi terminado. E o prefeito: “e se a demanda da população for pela finalização do estádio?”. E nós fizemos toda uma discussão e nessa reunião decidimos que a gente elencaria três demandas, uma delas seria feita no primeiro ano e as outras seriam programadas para os anos seguintes. Isto para a gente não sair com o projeto fadado a não dar certo. E ninguém pediu estádio, e a gente sentiu que o povo queria algo muito próximo, por exemplo, as mulheres queriam uma quadra para o filho jogar bola, para poder trabalhar em casa e saber que o filho estava em segurança. (Entrevista com Rose Lima)

Deste modo, desde o início do processo, juntamente às demandas que seriam encaminhadas como pertinentes à entrada na proposta orçamentária, criou-se a montagem de uma espécie de “banco de demandas”. Vejamos como se dá este processo.

As plenárias deliberativas regionais, realizadas em cada uma das 18 regiões da cidade, elegem 3 propostas de obras ou serviços prioritários para a região. Entretanto, o *compromisso* do governo é na execução de apenas uma. Assim, das 54 demandas apresentadas em cada processo – lembremos que, desde 2007, o processo de eleição das demandas se dá de dois em dois anos –, o governo tem o compromisso pela execução de apenas 18 delas, e isso no curso de dois orçamentos anuais. Exemplificando: das 54 demandas acolhidas nas 18 plenárias regionais em 2008, apenas 18 delas são escolhidas pelo Conselho do OP para se transformarem no conjunto de demandas que deverão ser acolhidas pela proposta orçamentária.⁸⁴ O gráfico abaixo busca sintetizar o processo, considerando cada demanda como um dos losangos coloridos:

⁸⁴ Já nesta fase, prevê-se um diálogo com a Secretaria de Finanças e com técnicos das secretarias-fim para que se chegue a uma proposta (entre as três escolhidas em cada uma das regiões) mais adequada técnica e politicamente. Parece ser isto que vem acontecendo nos anos mais recentes (desde 2008).

Gráfico 3 - Deliberação e negociação de demandas no OP de Osasco



Fonte: Documentos fornecidos pela Coordenadoria do OP e entrevistas. Produção do autor.

No entanto, no processo de negociação interna ao governo municipal, existem mais obstáculos.⁸⁵ Há, então, pelo menos três atores principais nesta fase. O primeiro deles é a própria Coordenadoria do Orçamento Participativo. Esta instância faz a mediação entre os conflitos e interesses expressos no Conselho do OP e os interesses de cada uma das secretarias de governo. Seu objeto de ação são as 18 demandas aprovadas pelo COP – uma por região – a expressão de todo o processo do orçamento participativo.

O segundo deles é a Secretaria de Finanças, o ator mais poderoso desta fase de negociação interna. É esta secretaria a responsável pela elaboração da peça final do orçamento a ser encaminhada à Câmara de Vereadores. É então que o processo de orçamento participativo se conecta ao modo mais comum em que são preparadas as peças orçamentárias nos municípios brasileiros. A Secretaria de Finanças estabelece os marcos da distribuição de recursos e as secretarias – estas, o terceiro ator neste processo – elaboram as suas peças orçamentárias próprias. Elaboradas as propostas pelas secretarias

⁸⁵ A tramitação interna aos governos, com relação às demandas encaminhadas pelo Conselho do OP, é pouco analisada pela literatura acadêmica. As poucas exceções são os trabalhos de Teixeira e Albuquerque (2006) e Wampler (2007).

(de Saúde, de Educação, de Obras Públicas, de Habitação, de Esportes etc.), retorna a iniciativa à Secretaria de Finanças, que estabelece, desta vez, os cortes orçamentários a serem executados por cada secretaria. Ou seja, cada secretaria precisa impor-se o corte de projetos que lhe são próprios, originados conforme suas estratégias de ampliação de serviços, amparadas por critérios técnicos e políticos.

O que ocorre neste contexto é que a Coordenadoria do OP busca convencer cada secretaria-fim a acolher as propostas do OP em sua “parte” do orçamento, isto é, para que, quando a secretaria enviar sua proposta de orçamento para a Secretaria de Finanças, já considere a(s) demanda(s) do OP relacionadas a ela.

Parte deste processo de negociação/convencimento já teria se dado no próprio Conselho do OP, em que há – reforçada pelas modificações em seu regimento interno ocorridas em março de 2010 – a possibilidade da presença de técnicos da Secretaria de Finanças e de várias secretarias-fim. Segundo o relato da coordenadora do OP, até o ano de 2009, isto aconteceu muito esporadicamente, sendo importante para que tal ocorresse o a dedicação pessoal deste ou daquele técnico do quadro de funcionários de determinada secretaria.

Não há garantias de que as 18 demandas negociadas e referendadas pelo Conselho do OP como a síntese da “vontade popular” venham compor a peça orçamentária a ser encaminhada aos vereadores. Como o processo de escolha de demandas ocorre de dois em dois anos, as demandas apresentadas, por exemplo, em 2008, poderão ser divididas no orçamento para 2009 e 2010: ou seja, se houver uma divisão por igual das 18 demandas, 9 delas seriam indicadas para o orçamento de 2009 e 9 delas seriam indicadas para 2010.

No entanto, os fatores que regem esta divisão – ou mesmo se as demandas serão realmente atendidas ou irão para o banco de demandas em “acompanhamento” que tende a crescer indefinidamente –, são intrinsecamente *políticos*, e tem como substrato os acertos e desacertos internos aos componentes da gestão e aos ganhos políticos que podem ser obtidos com a execução de uma ou outra obra. Como ressaltou o vereador entrevistado:

Há uma disputa constante por espaço e para mostrar que você pode fazer mais e melhor do que o outro. Cada secretaria vai tentar ter a sua fatia e tentar implementar a sua política de forma mais

ampla. Lógico que o prefeito faz uma avaliação do custo/benefício político: “Aqui eu tenho uma demanda X, aqui eu tenho uma demanda Y; aqui eu ganho tantos votos, aqui eu ganho outros”. É inevitável o governante fazer o cálculo político eleitoral para executar uma obra. (Entrevista com o vereador Valmir Prascidelli - PT)

Deste modo, há uma intensa disputa interna entre a Coordenadoria do OP e as secretarias, em que está em jogo toda a legitimidade do processo do orçamento participativo. Nesta disputa, pelo menos até o presente momento, a Coordenadoria – e o Conselho – tem tido dificuldades para fazer valer a escolha pelas demandas, o que é ainda mais obstaculizado pelas technicalidades próprias dos departamentos financeiros do poder público:

A secretaria passa por cima da negociação e a gente só vai saber depois que a peça foi finalizada. Isso aconteceu muito até 2008. A secretaria passava para (a Secretaria de) Finanças e, mesmo acompanhando em Finanças, a gente não detectava o que era. A peça (orçamentária) é genérica demais, foi só no primeiro ano que se descreveu no orçamento o que era demanda mesmo, mas isso engessou muito o orçamento para fazer remanejamentos, gerou uma série de problemas técnicos. (Entrevista com a coordenadora do OP)

A maior parte da literatura sobre o OP remete a não realização das demandas aos eventuais decréscimos na participação nas plenárias do OP (como, por exemplo, Avritzer, 2009). No entanto, pode-se relacionar os baixos níveis de participação nas plenárias, sobretudo se comparados aos níveis do primeiro ano do OP (2005), às mudanças no grau de prioridade do OP na gestão de Emídio de Souza, o que pode ser verificado nas seguintes afirmações das duas coordenadoras do OP:

No primeiro ano de governo, o OP foi “o top”, a novidade, o governo todo se mobilizou. Depois foi ocorrendo um esvaziamento, não só de vereadores, mas de secretários, que passaram a acompanhar apenas a agenda do prefeito. A minha leitura da queda de participação tem muito a ver com isso, pois o cidadão, quando não vê o alto escalão de governo (na plenária), pergunta: “que reunião é essa? Isso eu faço na igreja, na associação”. (Entrevista com a coordenadora do OP, Nice Abrantes).

O Emídio falava que o OP seria a menina dos olhos do nosso governo, depois ele mudou um pouco o discurso... (Em 2005) a gente fez um acordo com o Emídio, de que ele iria em pelo menos uma plenária por região. E ajudou muito o fato de ele ir. Ajudava, por um lado, pois fortalecia a imagem de que era um projeto que o PT apostava. Mas, desmobilizava, por outro lado, porque ele ia e quando ele terminava de falar o povo saía todo atrás dele, para tentar falar com ele, e a plenária esvaziava. Então, a gente combinou que ele falaria só no final (das plenárias). Aí, resolveu o problema. (Entrevista com a primeira coordenadora do OP, Rose Lima)

Assim, é bastante provável que, em um período de início de governo em que as dinâmicas internas da gestão ainda não estivessem bem assentadas e não se soubesse de fato o peso que o OP teria na elaboração das peças orçamentárias, se apresentasse um maior movimento de “prestígio” aos eventos, reuniões e plenárias do orçamento

participativo. É bastante ilustrativo o depoimento da primeira coordenadora do OP, segundo o qual as plenárias se esvaziavam assim que o prefeito realizava sua fala e saía do recinto. É o prefeito – como já se disse aqui – o grande fiador do processo participativo e, se ele não está presente, é bastante provável que as reuniões comecem a esvaziar. Por outro lado, o que está implícito a esta ideia é que, ao menos no caso de Osasco, pouco parece importar o modo como as demandas são discutidas e deliberadas – o desenho institucional do orçamento participativo. De fato, o Executivo – mesmo tendo suas secretarias em um estado de disputa permanente por espaço político – mantém quase que em sua totalidade o controle tanto do processo participativo como da construção final da peça orçamentária.

As mudanças ocorridas no regimento interno do OP, sobretudo com relação à criação de uma comissão técnica de acompanhamento do Conselho anuncia uma opção política da Coordenadoria do OP (governo) e do próprio Conselho. Entendemos que se mostrou desacertada a opção por uma Coordenação do OP (a estrutura formada por cinco conselheiros e cinco secretários municipais, da versão anterior do regimento) com a presença de secretários. A relação da Coordenadoria do OP com o secretariado se dá de maneira “informal”, na tentativa de que a parte do orçamento destinada à secretaria se adéque às demandas do OP. Neste contexto, em que:

a) não há uma política de confronto com a Câmara de Vereadores em nome de uma eventual centralidade do OP como instrumento de elaboração do orçamento – ou seja, a política de governabilidade executada por Emídio se deu no sentido de ampliar seu apoio entre os vereadores e não de criar um novo polo de poder com o OP;

e, tampouco,

b) não existem canais diretos entre a elaboração de demandas pelo Conselho do OP e sua inserção na peça orçamentária;

os principais adversários do orçamento participativo parecem ser os próprios secretários municipais, que permanecem sendo os donos do orçamento, em conjunto com a secretaria de Finanças.

Deste modo, parece-nos que a estratégia de atrair quadros de segundo ou terceiro escalão para os debates internos ao Conselho do OP – resultado das mudanças

regimentais ocorridas em 2009 – é parte de um esforço de convencimento e de negociação prévia com estes técnicos, para que as propostas discutidas no COP possam ser incorporadas às ações das secretarias. Esta situação não deixa de ser um aprimoramento do processo do OP: à medida que falta compromisso político da gestão para com o orçamento participativo, cabe à sua Coordenadoria e seu Conselho buscarem soluções para que toda a mobilização realizada possa ter mais efetividade.

Conforme relatado pela coordenadora do OP, existem exceções à pouca interlocução entre o OP e as secretarias. Este parece ser o caso da secretaria de Habitação, que se utiliza das demandas apresentadas no OP de modo a prospectar possíveis ações de regularização fundiária ou construção de moradias populares. Esta notícia, entretanto, apenas indica pelo lado positivo, que o orçamento participativo em Osasco carece de peso institucional e parece ter na deliberação por demandas de obras e serviços apenas um resultado colateral.

C) O SENTIDO POLÍTICO-ESTRATÉGICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

C.1. O OP e as políticas de governabilidade

Em Osasco, o processo de participação/democratização na escolha de demandas para a elaboração da peça orçamentária a ser encaminhada pelo Executivo municipal à Câmara Municipal e para sua posterior concretização em obras e serviços – esta, em síntese, a função do OP –, parece ser, em si mesmo, bastante limitado em seus resultados mais imediatos. Há uma série de obstáculos políticos, técnicos e orçamentários para que a vontade expressada nas plenárias deliberativas possa ser efetivamente realizada.

O número de demandas levantadas no orçamento participativo e consideradas pelo Conselho do OP que é levado à execução é imensamente menor do que as demandas encaminhadas pelas plenárias regionais deliberativas. Segundo o relato da coordenadora

do OP, uma das grandes críticas dos delegados e conselheiros é a de que sequer havia um acompanhamento por parte do Conselho/Coordenadoria do OP das demandas que teriam sido descartadas pelo próprio Conselho ou nos meandros governamentais – o que parece estar sendo feito ainda de modo rudimentar desde 2009. As demandas não remetidas ao orçamento acabaram por se tornar um considerável manancial de políticas públicas a serem executadas – ou ao menos a serem consideradas nos períodos eleitorais – na totalidade dos setores governamentais abarcados pelas secretarias componentes do governo municipal:

Pode ter gente que diga que não, mas isso (as demandas não remetidas ao orçamento) acabou orientando o governo. Traça um mapa dos problemas dos bairros, um mapa exato de quais são os problemas e quais são as possíveis soluções. (Entrevista com a coordenadora do OP).

Assim, reforça-se o argumento – que será amplamente desenvolvido no próximo capítulo – de que o orçamento participativo deve ser investigado menos com relação ao seu potencial de democratização da elaboração da peça orçamentária e mais em outros sentidos, alguns dos quais já aqui indicados, que nos parecem mais intensos e presentes nos processos de elaboração, coordenação e execução das experiências de orçamento participativo.

Sob o aspecto da relação do OP com o Legislativo, a literatura tende a indicar que este terá mais sucesso quando houver uma base forte no Legislativo, capaz de reforçar o projeto de participação na elaboração do orçamento, proposto pelo Executivo (Avritzer, 2009, Wampler, 2007).⁸⁶ No entanto, a lógica que parece reger estas relações passa menos por uma vinculação direta entre o tamanho relativo da maioria ou da minoria do governo no Legislativo do que pelas circunstâncias da formação da coalizão. Assim, tomamos como exemplo o caso de São Paulo, na administração de Marta Suplicy (PT), sobre o qual é possível indicar muitas semelhanças com Osasco, no período de Emídio de Souza, sobretudo quanto a este aspecto das relações com o Legislativo e sua influência na condução do governo municipal.

⁸⁶ Wampler verifica esta situação no caso de Porto Alegre, em que, segundo ele, teria havido uma combinação entre a base petista – sempre em torno de 1/3 das cadeiras da Câmara Municipal – e a incorporação a essa maioria da bancada do PDT, segundo ele, ideologicamente próxima às teses participacionistas. O autor também relaciona a esta situação o caso de Ipatinga-MG.

Em 2000, Marta Suplicy foi eleita em segundo turno, em uma coligação formada por partidos de esquerda (PT – PCB – PCdoB – PHS). No segundo turno, teve o apoio de Luiza Erundina, ex-petista filiada ao PSB, que tinha em sua coligação ainda PDT, PPS e PMN. Considerando estes partidos, a prefeita eleita teria em sua base os 19 eleitos por sua coligação (16 pelo PT e 3 pelo PCdoB), além de mais 6 vereadores eleitos pelos partidos coligados em torno de Luiza Erundina. Somam-se 25 dos 55 vereadores da Câmara Municipal de São Paulo, ou seja, a prefeita não conseguiria conformar a maioria necessária para aprovação de seus projetos.

A opção de “governabilidade” tomada foi estabelecer compromissos de governo com setores de “centro-direita” ou “malufistas”, incrustados entre os vereadores do PMDB, PSD, PTB, PL, PPB e PFL. Estes se articulavam no chamado “Centrão” e foram mobilizados no apoio ao Executivo mediante sua participação nas administrações regionais, transformadas nas subprefeituras em 2002, a grande proposta de descentralização administrativa do governo petista. A grande maioria das 31 subprefeituras foi dividida entre vereadores petistas e a nova “base” governista, formada pelo Centrão. Sobre esse processo, já existe ampla bibliografia (Wampler, 2004, 2007; Ottmann, 2006; Dias, 2006; Avritzer, 2009).

As avaliações sobre a experiência do OP na cidade de São Paulo, cujas principais referências foram citadas acima, dão conta de ter sido o OP paulistano uma experiência pouco efetiva, por vários fatores. Entre eles figuram: a) a pequena efetividade nas decisões a serem tomadas pelos participantes do OP – que, em muitas ocasiões apenas corroboraram opções de governo já tomadas pela administração municipal; b) o quase inexistente apoio político ao OP, comandado na cidade por membros de uma facção petista pouco representativa no contexto paulistano – a Democracia Socialista; c) e, por fim, nas palavras mais duras de Wampler (2007: 176), “OP se tornou um instrumento de marketing usado pelos representantes do governo para demonstrar que este era aberto, transparente, participativo e democrático”.

No caso de Osasco também houve, a partir de uma situação de grande inferioridade numérica na Câmara, a agregação de vereadores para a formação da maioria governista, que no segundo mandato petista chegou à marca dos 17 membros governistas

contra 4 opositoristas. Porém, também como no caso de São Paulo, mesmo com maioria folgada na Câmara, como vimos, a efetividade do OP é bastante baixa.

O fator relevante, neste caso, é que a própria conformação da maioria na Câmara parece ter se dado com base na introdução das necessidades políticas dos vereadores às propostas a serem priorizadas pelo governo, como tem se dado, de maneira geral, as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. Neste caso, o principal instrumento *formal* que possibilita este acordo de “governabilidade” é o orçamento elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo. Portanto, as eventuais amarras de um orçamento participativo que fosse priorizado pelo governo como o principal norteador da elaboração da peça orçamentária não seriam coerentes com a opção pela manutenção de uma maioria ampla na Câmara.

Assim, casos como o de Porto Alegre, em que o OP se transformou no ambiente específico de elaboração da proposta de orçamento do Executivo (Dias, 2002), podem ser explicados pela opção de um confronto direto do governo com o Legislativo hostil e pouco aberto a negociações com o Executivo. Na maioria das experiências de OP estudadas, as circunstâncias locais de convívio entre o Executivo e Legislativo ordenam o paralelismo entre o processo participativo de elaboração do orçamento, promovido pelo Executivo, e a norma do equilíbrio dos poderes Legislativo e Executivo, segundo as normas próprias das leis orgânicas de cada município. Se, no caso de Barra Mansa (Neves, 2007) há uma conjunção entre as demandas do OP e as ações dos parlamentares (no chamado Mutirão Democrático), em outros casos, como o de Osasco, a disputa para que as demandas originadas no OP entrem no orçamento se dá, como vimos, no interior mesmo do governo, o que faz com que haja pouco ou nenhum ambiente de conflito entre os vereadores e o orçamento participativo.

Neste sentido, também parece ter relevância limitada a discussão sobre qual a porcentagem do orçamento correspondente às demandas aprovadas no OP, argumento que tem sido bastante utilizado como um dos fatores para se apontar o sucesso ou fracasso das experiências de OP (Avritzer, 2003a; Wampler, 2007; Marquetti, 2008), sobretudo em casos como o de Osasco e São Paulo, em que parece haver restrições bastante fortes a que as decisões dos participantes do OP se tornem os guias das propostas aprovadas nos

conselhos – as instâncias máximas do OP. Isso ocorre, por exemplo, no que diz respeito ao direcionamento sobre as propostas a serem aprovadas pelos participantes – o que se deu de maneira bastante disseminada quanto à aprovação dos Centros Educacionais Unificados em São Paulo, opção única nos “cardápios” de propostas apresentadas para a “escolha” dos participantes. (Wampler, 2007; Teixeira e Tatagiba, 2005). E também parece ocorrer no caso do OP de Osasco, levando-se em conta as várias limitações no número de demandas a serem encaminhadas à peça orçamentária e as negociações ocorridas entre a Coordenadoria/Conselho e as secretarias, que parecem frequentemente descaracterizar as propostas iniciais deliberadas pelos representantes.

Em um primeiro momento – datado especificamente no ano de 2005 – o OP pareceu realmente ser a prioridade do governo petista. Isso se refletia na presença do prefeito nas plenárias do OP, acompanhado de seu secretariado e de vereadores. Tratava-se de um momento imediatamente pós-eleitoral, o primeiro governo do PT na cidade, e o OP deveria consolidar ser a “marca” de um novo tempo administrativo para Osasco. A presença de uma militante petista histórica – que havia sido presidente interina do partido na cidade no período eleitoral e, depois, seria eleita presidente do PT municipal em dois processos eleitorais consecutivos – emprestava ao OP o sentido estratégico da experiência no interior do governo.

A saída de Rose Lima da coordenação do OP se deu em um momento de profunda crise no PT, em nível nacional e também em nível local, uma vez que o deputado João Paulo Cunha fora um dos principais envolvidos no “escândalo do ‘mensalão’”. O perfil de Nice Abrantes, que a substituiu na coordenação do OP, era bastante distinto, uma vez que não se tratava de um quadro político petista, mas de uma pessoa que embora tivesse participado da elaboração da proposta do OP, teve naquela experiência a principal de sua carreira profissional e militante até o momento.

Deste modo, à medida que, a partir do ano de 2006:

a) configurou-se a política de governabilidade da gestão petista com a incorporação de membros de partidos que davam apoio à gestão anterior (Celso Giglio);

b) afastou-se do OP a figura política, de longa trajetória petista, que emprestava prestígio ao processo e que conseguia estabelecer determinado nível de interlocução com o prefeito;

c) o prefeito diminuiu seu apoio político ao OP;

a Coordenadoria do OP se viu obrigada a disputar espaço no interior do governo, com as secretarias, em condições de considerável fragilidade. Este processo fica comprovado com a difícil negociação entre a Coordenadoria e as secretarias para que as demandas do OP façam parte da proposta orçamentária.

C.2. *Eppur si muove*

No entanto, mesmo com todas as dificuldades, o OP mantém-se como um dos programas do governo petista em Osasco. Tentemos nos aproximar do sentido desta permanência. Vejamos o depoimento de vereador petista entrevistado no âmbito da elaboração desta tese. Após avaliar que o PT teria perdido quadros para as instituições formais:

E o partido foi sendo construído, a central sindical foi sendo construída, a central de movimento popular foi sendo construída, as nossas lideranças foram ingressando nas câmaras municipais, nas assembleias legislativas, nas prefeituras, nos governos de estado, nas estruturas institucionais...

O vereador indica sua visão sobre o OP, diretamente relacionada ao processo de renovação dos movimentos sociais e dos quadros partidários, numa análise estratégica sobre como aproveitar o fato de “ser governo” para melhor preparar novos quadros para a disputa política em torno de um projeto “democrático”:

Como nós atraímos novas pessoas para participar? Nós precisamos aproveitar a estrutura institucional pra atrair pessoas novas, que possam despertar a sua consciência para a construção de uma sociedade mais democrática. E o nosso desafio hoje no governo é organizar a população para defender as nossas propostas. Porque nós aprendemos muito a organizar o povo para ser oposição, para reivindicar, etc. Nós precisamos organizar o povo pra fazer a defesa das nossas propostas já que nós acreditamos que nós temos a melhor proposta pra população.

Estou falando tudo isso pra dizer que o OP é, pra mim, senão o principal, um dos grandes instrumentos que nós temos pra isso. Por que nós podemos combinar a formação política, a participação social, e a busca de novas lideranças, a oxigenação desta militância partidária, social, que foi se tornando quadros, ocupando outros espaços no parlamento, no executivo, no sindicato, e que não tem hoje o poder de movimento nessa massa. E esse poder de movimento nessa massa o OP pode dar. Por isso que eu acho que o governante que tiver a percepção disso, ele pode começar a juntar um exército na cidade, a partir do OP, que não é um exército que faz a

defesa personalista do governo, mas um exército que começa a ter a formação política e discutir a sociedade num outro patamar. (entrevista com o vereador Valmir Prascidelli – PT)

Assim, na fala do vereador e um dos líderes do PT em Osasco, transparece:

- a) uma concepção sobre os dilemas organizativos que desafiam o Partido dos Trabalhadores na atualidade e a ênfase na necessidade de ações que possam diminuir o pouco diálogo com “as massas” causado pela entrada dos militantes petistas nas “estruturas institucionais”;
- b) uma visão sobre como utilizar o aparelho estatal para implementar uma política de formação de novos (e antigos) quadros partidários, seja no sentido de conhecimento de como funciona a máquina estatal ou o orçamento público, seja no sentido de incorporação de quadros às fileiras do PT; e
- c) uma estratégia sobre como manter um instrumento que possibilite ao governo e ao partido dialogar com “as massas” nos rincões da cidade, aferindo suas principais demandas e identificando lideranças ascendentes.

A literatura sobre o OP é bastante rica no que diz respeito a trabalhos acadêmicos que destacam o potencial “pedagógico” do OP, em que o processo é compreendido como “escola de cidadania” e instrumento de conscientização ou educação política (Pontual, 2000; Borba, 2005; Costa, 2006; R. Silva, 2006; Pereira, 2007; Herbert, 2008;).

Rizek (2007: 142) indica como, no caso do OP em São Paulo, a visão dos funcionários da prefeitura mobilizados pela Coordenadoria do OP apontam a priorização da dimensão do OP como “experiência pedagógica democratizante”, muito mais do que a dimensão específica do orçamento participativo enquanto iniciativa de democratização da decisão da população sobre o orçamento ou mesmo que possam indicar aumento da eficácia redistributiva do OP.

O aspecto formativo foi amplamente ressaltado como um ponto extremamente positivo do processo do OP em Osasco, praticamente na totalidade das entrevistas realizadas com os 32 conselheiros. Há, efetivamente, uma estratégia da Coordenadoria do

OP em formar novas lideranças políticas e ampliar seu conhecimento sobre o funcionamento da prefeitura e de como se decide e como se executa o orçamento.

Além disso, há em Osasco e em muitas outras experiências de OP o chamado OP Jovem.⁸⁷ Trata-se de um programa de mobilização dos jovens da cidade, com estratégia de comunicação definida especialmente para o diálogo com esse público e equipe de mobilização própria na Coordenadoria. Os jovens são convidados a comparecer a um conjunto de plenárias em que se explica o processo do OP e de elaboração do orçamento da cidade. São também eleitos delegados do OP Jovem que compõem o Fórum de Delegados, de onde também serão eleitos cinco representantes para o COP. A iniciativa é assim justificada pela coordenadora do OP:

Osasco tem quase 200 mil jovens de 16 a 24 anos. Se a gente pegar até 29 anos, chega a mais de 200 mil. E já que o OP tem um dos objetivos na formação, reabilitar a militância, tentar buscar esse jovem que está tão apático à política, não só a entender seus dilemas, mas a participar mesmo. Daí vem a iniciativa do OP Jovem. (entrevista com a coordenadora do OP)

Assim, tanto a iniciativa do OP Jovem como o processo formativo dos conselheiros e delegados do OP são coerentes com a preocupação partidária – colocada tão claramente no depoimento do vereador petista – de se (re)constituir um “exército” para a defesa de um “projeto político” (Dagnino, Olvera, Panfichi, 2006) que, embora possa ser maior que o próprio PT, assume concretude nas estratégias que este elabora para ampliação de sua base sociopolítica. Este nos parece ser, em síntese, o sentido político-estratégico do orçamento participativo.

⁸⁷ Comprovadamente, as seguintes cidades possuem atualmente experiências de OP Jovem: Osasco (SP), Uberlândia (MG), Atibaia (SP), Rio das Ostras (RJ), Volta Redonda (RJ), Governador Valadares (MG), Campo Largo (PR), Cruzeiro do Oeste (PR) e Jacareí (SP). Fonte: Pesquisa nos sítios das prefeituras destes municípios na rede mundial de computadores.

CAPÍTULO 5

OS CONSELHEIROS DO OP DE OSASCO

A) ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA DO OP DE OSASCO COM FOCO NOS CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E EM SEUS CONSELHEIROS

A proposta metodológica de análise do orçamento participativo que aqui se apresenta – e que talvez possa ser considerada nos estudos sobre outros tipos de conselhos e instituições de participação – teve sua construção baseada em dois focos fundamentais: em primeiro lugar, a busca por se compreender as dinâmicas de funcionamento da instância máxima de deliberação sobre o OP, o Conselho do Orçamento Participativo. Em segundo lugar, a tentativa em se considerar os próprios *indivíduos participantes* do OP na caracterização dos significados possíveis deste tipo de processo participativo na deliberação e elaboração de políticas públicas.

Nas metodologias de pesquisa sobre o OP e outros tipos de processos participativos, invariavelmente o foco se direciona às “entidades” – as associações de moradores, organizações da sociedade civil e outros agentes sociopolíticos coletivos –, em que se busca identificar fatores explicativos das práticas de participação relativas à “vida associativa”. Certamente, mesmo com o foco voltado à vida associativa, há uma grande variedade de perspectivas de análise, tanto aquelas mais voltadas a indicar a ligação entre a “força da sociedade civil” e o sucesso de determinada experiência de OP (Avritzer, 2002, 2009), como outras – mais próximas à metodologia aqui desenvolvida – em que se procura explorar as ligações entre as organizações da sociedade civil e a sociedade política, como Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004). Porém, de maneira geral, as pesquisas que têm como base as “organizações da sociedade civil” acabam partindo do pressuposto de que, de fato, são estas entidades que estão *presentes* no processo. Assim,

reforça-se a visão que atua para a promoção do que entendemos ser uma na mistificação dos processos de OP, qual seja, a de que é efetivamente a “sociedade civil” – representada por suas associações e organizações – que se envolve nestes processos de participação.

De outra maneira, propõe-se aqui que o foco das pesquisas sobre participação social junto aos poderes públicos esteja ancorada na identificação de relações de pertencimento e vínculo dos participantes do OP, tanto à “sociedade civil” como à “sociedade política”. Assim, será possível obter uma caracterização mais precisa sobre *quem* participa destas esferas e, por conseguinte, indicar os limites institucionais destes espaços de participação.

Trata-se também de se privilegiar a análise sobre as instâncias efetivamente decisórias dos processos participativos. É muito comum observar administrações municipais vangloriando-se do elevado número de participantes nas reuniões e plenárias de base do OP. É compreensível que o façam, afinal, trata-se de um trabalho considerável de mobilização social. Isto pode ser entendido tanto com relação à mera participação nas reuniões de bairro, em que se pretende que os cidadãos ampliem seu conhecimento sobre o funcionamento do orçamento, como com oficinas destinadas especificamente aos delegados e conselheiros que buscam ampliar seu entendimento sobre o funcionamento do governo, as minúcias do processo de construção da proposta orçamentária e mesmo a ampliação do conhecimento sobre a cidade em que vivem.⁸⁸

A opção metodológica que aqui se apresenta busca se focar naquela que é, em Osasco e na maioria das outras experiências, a estrutura central do processo: o Conselho do Orçamento Participativo (COP). É esta instância que, ao menos em tese, deveria decidir quais obras seriam priorizadas pela prefeitura no ano seguinte, isto é, como se elabora a peça orçamentária a ser enviada para a Câmara de Vereadores. Mesmo que haja uma série de obstáculos que se interpõe entre as decisões do COP e a finalização da peça orçamentária pelo Executivo, é para lá que confluem os delegados mais representativos do processo, que conseguem angariar votos em suas bases para poderem se tornar – mais que

⁸⁸ Nas entrevistas realizadas com os conselheiros do OP de Osasco, houve quase unanimidade no reconhecimento da importância destas oficinas para a qualificação pessoal destes representantes. Há uma série de trabalhos na área de Pedagogia sobre o orçamento participativo, dentre os quais os de Pontual (2000), Pereira (2007) e Herbert (2008),

delegados – conselheiros do OP. Assumem, portanto, outro status entre os cidadãos de sua região e, também, frente ao Executivo e à classe política local.

Nossa hipótese quanto a este ponto é que tais posições de status estão fortemente referenciadas a partir da lógica dos processos próprios da democracia representativa. Por um lado, não é possível considerar o OP como uma estrutura fechada por uma redoma, em que os representantes da “sociedade civil” deliberariam sobre o orçamento público livre de pressões e de interesses políticos. A ação política e as disputas estabelecidas entre grupos e indivíduos não obedecem fronteiras institucionais. As estratégias de ocupação dos espaços, do preenchimento de postos – sejam cadeiras nos conselhos de OP, sejam cargos nas prefeituras –, são permanentes no que se refere à prática política, em um processo constante de acúmulo de forças.

É necessário considerar os *indivíduos participantes* como agentes neste processo. Assim, mesmo que seja relativizado o papel do OP como processo definidor de ações do Executivo na cidade, importa aos envolvidos nos processos políticos locais ocupar os “novos espaços” políticos disponíveis, de maneira que possam ampliar seu “capital político”.⁸⁹ Nas cidades em que ocorre, o OP configura-se, talvez, no principal *novo espaço político a ser ocupado*, dada a grande escassez de estruturas locais intermediárias de representação. É sob este aspecto que participar do OP – e, se for possível, tomar parte em seu Conselho – torna-se algo que pode trazer vantagens àqueles indivíduos que estão localizados no que poderíamos chamar de *franjas* da sociedade política local. Na verdade, tais agentes estão mais relacionados à sociedade política do que à sociedade civil, ao menos na versão do conceito mais próxima de uma “vida associativa” que preserva sua autonomia frente ao Estado.

A.1. A elaboração do instrumento de pesquisa (questionário)

Após a revisão da literatura sobre o OP, com especial atenção para os aspectos metodológicos dos textos produzidos, compreendeu-se que o instrumento de pesquisa a

⁸⁹ As formulações de Bourdieu acerca do capital político poderiam ser utilizadas como referência para estes processos. Ver, por exemplo, Bourdieu (1992), capítulo 2.

ser produzido deveria ser um questionário aos representantes eleitos ao Conselho do OP (COP) de Osasco, que tivesse três componentes: em primeiro lugar, tratava-se de estabelecer um *perfil inicial do entrevistado*, com perguntas sobre as condições de sua vinculação ao COP, renda familiar, grau de escolaridade, tempo de moradia em Osasco e outros aspectos. Buscavam-se informações que, confrontadas aos outros elementos da pesquisa, pudessem determinar conjunções relevantes para a análise.

Em seguida, as perguntas se voltavam para a caracterização das *relações sociopolíticas* do entrevistado, segundo as seguintes diretrizes:

1. estabelecer questões que pudessem melhor qualificar o vínculo do conselheiro a determinadas instituições e práticas sociopolíticas. O que geralmente se verifica nos questionários de pesquisas do gênero é apenas a pergunta sobre o pertencimento ou não a determinada instituição. Para os objetivos aqui perseguidos, considera-se que esta seria apenas a pergunta inicial da enquete. Avançou-se para uma melhor caracterização de aspectos como: liderança na instituição; pertencimento/filiação efetiva; nível de representação ou vínculo; tempo de permanência na instituição etc.;
2. manter foco duplo na caracterização dos vínculos do representante, tanto sobre as instituições da “sociedade civil” como sobre instituições e práticas ligadas à “sociedade política”. Assim, buscou-se evitar que o instrumento de pesquisa atuasse para reforçar um ou outro componente da vida – associativa ou política – do *indivíduo participante*. Isto se deu proporcionando ao entrevistado a possibilidade de declaração sobre vínculos a diversas instituições (movimentos, igrejas, associações, partidos políticos etc.);
3. quanto aos vínculos com a “sociedade política”, procurou-se estabelecer a análise em quatro pontos principais:
 - 3.a – filiação do indivíduo a partidos políticos. Buscou-se identificar níveis de engajamento no partido, para que fosse estabelecido um quadro mais amplo de referência (ver itens abaixo) sobre seu grau de atividade político-partidária;
 - 3.b – nível de envolvimento do conselheiro com o processo eleitoral imediatamente anterior. As campanhas eleitorais são momentos de grande mobilização social e política, nas quais o engajamento ultrapassa o estatuto frequentemente formal da filiação a determinado partido político. Quando a participação em uma campanha envolve

remuneração, atuação em posições de coordenação ou até mesmo na candidatura do próprio indivíduo, tal vínculo estabelecido pode indicar o quanto determinado indivíduo está envolvido com a sociedade política, não apenas ideologicamente, mas também profissionalmente ou em termos de sua própria sobrevivência pessoal;

3.c – participação em plenárias e reuniões políticas de vereadores e deputados. Este item pode indicar se o conselheiro faz parte ou não de grupos de apoio a parlamentares, o que pode caracterizar atuação conjugada a estes agentes políticos;

3.d – desejo de candidatar-se a vereador ou outro cargo público. A observação deste aspecto diz respeito às pretensões do indivíduo a alçar-se da posição de “representante da sociedade civil” a membro efetivo da sociedade política.

Para fins analíticos, estes quatro pontos (de 3.a a 3.d) se converteram em um *índice de envolvimento político*, segundo metodologia que será explicada mais à frente. Os pontos de 1 a 3, acima indicados foram os principais aspectos que buscamos abranger na parte do questionário referente às “relações sociopolíticas”.

A terceira e última parte do questionário se refere à caracterização da *relação do entrevistado com o OP*, que deveria ser percebida a partir das seguintes preocupações investigativas:

1. buscar saber há quanto tempo o representante estaria em contato com o OP e quantas vezes havia sido eleito como conselheiro. Sendo vigente desde 2005, nossa hipótese é a de que aqueles conselheiros há mais tempo vinculados ao OP seriam mais propensos a ter estabelecido uma relação mais próxima aos políticos e ao governo, ou já teriam essa relação há mais tempo. Tal verificação se daria, também, pelo cruzamento das respostas dadas (no ano de 2009, o COP de Osasco decidiu eliminar a cláusula do regimento do OP que previa apenas uma reeleição. Assim, existem conselheiros que se mantêm como tal desde 2005, tendo sido eleitos novamente para o período 2009-2011);

2. embora sejam aspectos de difícil apreensão, buscou-se obter dados sobre as motivações do entrevistado para a participação no OP e, em um segundo momento, saber como fora o processo de eleição do conselheiro para seu cargo. O importante aqui seria perceber a natureza da sustentação política do conselheiro;

3. perceber como se dá a relação dos conselheiros com a coordenação do OP e, também, com os outros conselheiros, a fim de identificar eventuais disputas com a coordenação e mesmo entre os conselheiros. Ao mesmo tempo, buscava-se conhecer a opinião dos conselheiros sobre as atividades desenvolvidas pela coordenação do OP, como as chamadas Caravanas da Cidadania e as atividades de capacitação realizadas;
4. obter informações sobre quais seriam os principais sucessos e fracassos do OP, na opinião dos conselheiros.

A versão final do questionário encontra-se no **Anexo 3**.⁹⁰ Foi estabelecida a meta de entrevistar o máximo possível de conselheiros do OP de Osasco (mandato 2007-2009). Como vimos, segundo o regimento do OP, o Conselho é formado por 36 representantes das 18 regiões (dois conselheiros por região), somados a cinco conselheiros eleitos em um processo próprio de indicação de representantes advindos de entidades e associações de Osasco, e a mais cinco conselheiros “jovens”, provenientes do OP Jovem. Ao todo, o regimento prevê 46 conselheiros.

A partir de visita à Coordenadoria do Orçamento Participativo de Osasco, foram obtidos os contatos dos integrantes do Conselho. A lista continha 56 nomes, entre conselheiros titulares e suplentes. De maneira aleatória, foi possível efetuar 32 entrevistas por telefone, sendo 23 com representantes titulares e 9 com suplentes.⁹¹

Quanto à origem dos entrevistados, os dados são indicados nas Tabelas 9 e 10:

Tabela 9 – Origem dos entrevistados

Regiões do OP	26
Associações	4
OP Jovem	2
Total	32

⁹⁰ Quanto à sua terceira parte, o questionário foi considerado mais como um roteiro de entrevista do que propriamente como um questionário fechado.

⁹¹ A lista de telefones dos conselheiros estava relativamente defasada, com muitos números que não correspondiam mais aos contatos dos conselheiros.

Com relação à questão da titularidade/suplência, é possível afirmar que há um nível razoável de rotatividade entre os conselheiros. A não participação em mais de três reuniões consecutivas acarreta a perda do mandato e a substituição definitiva pelo suplente. Assim, todos os 9 suplentes entrevistados haviam participado de pelo menos uma reunião do Conselho.

Tabela 10 – Origem dos 26 entrevistados das regiões

Regiões do OP	Número de entrevistas
1 – Bonança	1
2 - Vila Menck	1
3 - Helena Maria	1
4 - Munhoz Jr.	2
5 – Piratininga	1
6 – Rochdale	1
7 - Vila Ayroza	1
8 – Quitaúna	2
9 - Km 18	2
10 – Centro	1
11 - Vila Yara	1
12 – Padroeira	2
13 – Yolanda	2
14 – Cipava	1
15 - Jd. D'Abril	1
16 – Veloso	2
17 - Novo Osasco	2
18 – Conceição	2
Total	26

A.2. Construção do índice de envolvimento político

À medida que as entrevistas foram sendo realizadas, foi se afirmando a hipótese inicial deste estudo. A maioria dos conselheiros entrevistados apresentava relevantes vínculos com os meios políticos formais. Estes foram apreendidos principalmente por quatro elementos do questionário, já indicados anteriormente:

- a) filiação em partido político;
- b) participação em campanha política no ano anterior (2008);
- c) participação anterior em plenárias de políticos;
- d) pretensão a ser ou se já foi candidato a vereador.

Sobre estes quatro elementos do questionário, foi estabelecida uma metodologia de análise das respostas de cada um dos 32 conselheiros. A elas, foram imputados valores de 0 ou 1, conforme a resposta fosse negativa (zero/0) ou positiva (um/1) à questão. Estes valores foram somados, atingindo-se uma escala de valores que vai de 0 a 4, denominadas “níveis”, componentes do *índice de envolvimento político*.

A questão **b**, relativa à participação em campanha política, apontava 6 níveis possíveis de resposta, desde o primeiro nível “apenas votei”, até o sexto e último nível “fui candidato”. Nesta questão, optou-se por dar valor 0 (zero) ao primeiro nível e 1 (um) aos outros cinco níveis. De modo semelhante, à questão **c**, relativa à participação em plenárias de políticos, apontava 5 níveis, desde o primeiro nível “nunca fui” até o quinto e último nível “fui mais de dez vezes”. Nesta questão, optou-se por dar valor 0 (zero) ao primeiro nível e 1 (um) aos outros quatro níveis. Estas duas questões serão consideradas em seu detalhamento, mais à frente.

A seguir, são apresentadas as frequências obtidas no índice de envolvimento político, conforme a metodologia apontada acima:

Tabela 11 – Índice de envolvimento político – variável original

Níveis	Frequência	Percentual
0	2	6,3
1	3	9,4
2	6	18,8
3	13	40,6
4	8	25
Total	32	100

Para os fins deste estudo, conforme indica a tabela abaixo, realizamos o agrupamento dos níveis apresentados, da seguinte forma: conselheiros com pontuação igual a 0 (zero) na soma dos quatro quesitos como tendo *BAIXO envolvimento político*; aqueles que apresentaram soma igual a 1 (um) ou 2 (dois), como tendo *MODERADO envolvimento político*; e aqueles que apresentaram soma igual a 3 (três) ou 4 (quatro), como tendo *ALTO envolvimento político*.

Tabela 12 – Categorias de envolvimento político

Níveis	Frequência	Percentual
BAIXO	2	6,3
MODERADO	9	28,1
ALTO	21	65,6
Total	32	100

Conforme a metodologia de análise utilizada, verificou-se que 6,3% dos entrevistados apresentam baixo envolvimento político, 28,1% apresentam envolvimento político moderado e 65,6% dos entrevistados possuem alto índice de envolvimento político.

A tabela a seguir explicita as pontuações de cada conselheiro entrevistado, conforme cada um dos quatro critérios que conformam o índice de envolvimento político:

Tabela 13 – Conselheiros entrevistados e índice de envolvimento político

Id	Filiação a partido político	Participação na última campanha	Participação em plenárias de mandatos	Pretende ser ou já foi candidato vereador	PONTUAÇÃO	NÍVEL
C25	0	0	0	0	0	BAIXO
C28	0	0	0	0	0	BAIXO
C8	0	1	0	0	1	MODERADO
C16	0	0	0	1	1	MODERADO
C20	0	1	0	0	1	MODERADO
C15	1	0	1	0	2	MODERADO
C18	1	0	1	0	2	MODERADO
C19	0	1	1	0	2	MODERADO
C27	0	1	1	0	2	MODERADO
C30	0	1	1	0	2	MODERADO
C32	1	1	0	0	2	MODERADO
C1	1	1	1	0	3	ALTO
C4	1	1	1	0	3	ALTO
C5	1	1	1	0	3	ALTO
C6	1	1	1	0	3	ALTO
C9	1	1	1	0	3	ALTO
C10	1	1	1	0	3	ALTO
C12	1	1	1	0	3	ALTO
C13	1	1	1	0	3	ALTO
C14	1	1	1	0	3	ALTO
C17	1	1	1	0	3	ALTO
C21	1	1	1	0	3	ALTO
C24	0	1	1	1	3	ALTO
C29	1	1	0	1	3	ALTO
C2	1	1	1	1	4	ALTO
C3	1	1	1	1	4	ALTO
C7	1	1	1	1	4	ALTO
C11	1	1	1	1	4	ALTO
C22	1	1	1	1	4	ALTO
C23	1	1	1	1	4	ALTO
C26	1	1	1	1	4	ALTO
C31	1	1	1	1	4	ALTO

A apresentação e a análise dos dados obtidos serão realizadas a partir destes três níveis de envolvimento político. Inicialmente, serão apresentadas frequências construídas pelo cruzamento das categorias de envolvimento político com os dados obtidos pelo questionário. Em seguida, o foco da análise recairá sobre os elementos do índice de envolvimento político, sendo, portanto, relacionados aos vínculos dos

conselheiros à “sociedade política”. Por fim, serão apresentadas súmulas sobre o perfil de cada um dos conselheiros, que incorporam respostas sobre as questões referentes à relação do respondente com o OP, tendo por base seu próprio índice de envolvimento político. Todos estes elementos constituem os subsídios empíricos para as análises a serem estabelecidas no momento seguinte.

A.3. Frequências de caracterização do perfil dos conselheiros

Sexo

Há expressiva predominância de conselheiros do sexo masculino. Pode-se verificar que ela se acentua na categoria de alto envolvimento político. Segundo relatou a coordenadora do OP em entrevista, há um esforço por parte da Coordenadoria em estimular a candidatura de mulheres a delegadas e conselheiras, sobretudo em determinadas plenárias regionais em que há um domínio muito forte de oradores e candidatos a delegado/conselheiro do sexo masculino, o que não é raro de ocorrer.

Tabela 14 – Envolvimento político x Sexo

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
SEXO	Feminino	0	4	5	9
		0%	44,4%	23,8%	28,1%
	Masculino	2	5	16	23
		100,0%	55,6%	76,2%	71,9%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Idade

A média geral de idade entre os conselheiros entrevistados é relativamente alta, de 48,9 anos. Verifica-se, entre os entrevistados com alto envolvimento político, há

predominância de indivíduos de 36 a 65 anos, o que totaliza 90,5% desta categoria, faixa de idade que, de resto, incorpora 28 dos 32 conselheiros entrevistados.

Tabela 15 – Envolvimento político x Idade

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			
		baixo	moderado	alto	Total
IDADE	Até 25 anos	0	2	0	2
	26 a 35 anos	0	0	1	1
	36 a 45 anos	1	2	5	8
	46 a 55 anos	0	2	8	10
	56 a 65 anos	1	3	6	10
	Mais de 65 anos	0	0	1	1
Total		2	9	21	32

Escolaridade

O grau de escolaridade parece ser importante para se determinar o nível de envolvimento político dos conselheiros entrevistados. Entre aqueles que têm acima de ensino superior incompleto, há forte predominância de conselheiros com alto envolvimento político. Isso pode indicar que, entre estes representantes mais escolarizados, há a tendência de que se mantenham no OP à medida que estejam mais envolvidos com a política local. Apenas um indivíduo que possui ensino superior completo encontra-se entre aqueles de moderado envolvimento e nenhum entre os de baixo envolvimento.

Tabela 16 – Envolvimento político x Escolaridade

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	Moderado	alto	
ESCOLARIDADE	Até ensino fundamental completo	1	3	6	10
		50,0%	33,3%	28,6%	31,25%
	Ensino médio incompleto e completo	1	5	8	14
		50,0%	55,6%	38,1%	43,75%
Ensino superior incompleto e completo		0	1	5	6
		0%	11,1%	23,8%	18,75%
Pós-graduação		0	0	2	2
		0%	0%	9,5%	6,25%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Trabalho

Há uma forte correlação entre aqueles que possuem alto envolvimento político com o vínculo trabalhista. Esse vínculo é reforçado pelo fato de que aqueles que possuem moderado envolvimento político não apresentarem variância relativa ao trabalho, estando inclusive abaixo da média geral.

Tabela 17 – Envolvimento político x Trabalho

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	Alto	
SITUAÇÃO DE TRABALHO	Não trabalha	0	5	3	8
		0%	55,6%	14,3%	25,0%
Trabalha		2	4	18	24
		100,0%	44,4%	85,7%	75,0%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Renda domiciliar

Tabela semelhante à do nível de escolaridade. Indica que aqueles que possuem renda familiar mais alta tendem a ter maior nível de envolvimento político.

Tabela 18 – Envolvimento político x Renda domiciliar

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	Alto	
FAIXA DE RENDA DOMICILIAR	Até 1 S.M.	0	0	1	1
		0%	0%	4,8%	3,1%
	Entre 1 e 2 S.M.	0	2	1	3
		0%	22,2%	4,8%	9,4%
	Entre 3 e 5 S.M.	2	4	8	14
		100,0%	44,4%	38,1%	43,7%
	Entre 5 e 10 S.M.	0	3	6	9
		0%	33,3%	28,6%	28,1%
	Mais de 10 S.M.	0	0	5	5
		0%	0%	23,8%	15,6%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

A.4. Frequências relativas aos vínculos dos conselheiros a “instituições”

Participação em outros conselhos

Apenas 28% dos conselheiros entrevistados participam de algum outro conselho. Destes, apenas quatro declararam participar de conselhos em nível municipal (C1 pertence ao Conselho Municipal de Habitação; C8 pertence ao Comitê do Banco do Povo; C9 pertence ao Conselho de Inclusão Digital; C25 pertence ao Conselho Municipal de Saúde). Os outros cinco conselheiros indicados participam de conselhos locais de escolas e unidades de saúde. Além disso, há correlação negativa entre maior envolvimento político e participação em outros conselhos.

Tabela 19 – Envolvimento político x Participação em outros conselhos

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
PARTICIPAÇÃO EM OUTROS CONSELHOS	Não	2	5	16	23
		100,0%	55,6%	76,2%	71,9%
	Sim	0	4	5	9
		0%	44,4%	23,8%	28,1%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Vínculo a ONGs/entidades

Não se apresenta correlação verificável entre alto envolvimento político e participação em ONGs ou entidades. Apenas 12 conselheiros – 37,5% da amostra – declararam ser vinculados a ONGs ou entidades. Embora não se possa considerar pequena essa “representação”, mesmo havendo uma entrada específica no COP para cinco representantes de entidades (sendo que quatro deles foram entrevistados), verificaremos que esse número é bastante inferior aos filiados a partidos políticos.

Tabela 20 – Envolvimento político x Vinculação a ONG/entidade

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
É VINCULADO A ONG/ENTIDADE	Não	1	6	13	20
		50,0%	66,7%	61,9%	62,5%
	Sim	1	3	8	12
		50,0%	33,3%	38,1%	37,5%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Mesmo os conselheiros de alto envolvimento político têm menor propensão a serem vinculados a ONGs ou entidades. Entretanto, considerados apenas os conselheiros

dirigentes de entidades, apresentou-se a tendência a que tenham eles maior nível de envolvimento político, como demonstra a Tabela 21.

Tabela 21 – Envolvimento político x Nível de vinculação a ONG/entidade

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
NÍVEL DE VÍNCULO A ONGS/ENTIDADES	Participa de reuniões às vezes	0	0	2	2
	Colaborador	1	2	0	3
	Dirigente	0	1	6	7
Total		1	3	8	12

Vínculo a “movimentos”

O número de conselheiros que se dizem vinculados a algum “movimento” é bastante baixo. Apenas 12,5%, o que totaliza apenas 4 entre 32 respondentes. Dois são pertencentes a movimento de “moradia”, um da pastoral da criança (da igreja Católica) e um do movimento de “futebol de várzea”. Cabe aqui uma nota, referente à própria compreensão do entrevistado sobre o significado do “pertencer a algum movimento”, expressão que foi utilizada quando das entrevistas, o que pode ter diminuído a intensidade deste vínculo entre os conselheiros. No entanto, esse subdimensionamento parece ter ocorrido apenas em um caso, em que o entrevistado se disse membro de uma associação de luta por moradia, portanto “vinculado a entidade”, sem declinar participação em “movimento”. Em todo caso, indica-se pouca vinculação entre os movimentos sociais da cidade e o OP, o que também foi mencionado na entrevista junto à coordenadora do OP. Entre os de alto envolvimento político há menor participação do que a média dos conselheiros.

Tabela 22 – Envolvimento político x Participação em “movimento”

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
É VINCULADO OU PERTENCE A "MOVIMENTO"	Não	2	7	19	28
		100,0%	77,8%	90,5%	87,5%
	Sim	0	2	2	4
		0%	22,2%	9,5%	12,5%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Vínculo a sindicatos

A participação em sindicatos também apresenta taxa bastante baixa. Apenas 15,6% se dizem sindicalizados, sendo que nenhum destes ocupa posição de direção nestes sindicatos. Não há também correlação observável entre nível de envolvimento político e este vínculo.

Tabela 23 – Envolvimento político x Participação em sindicato

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
É VINCULADO A SINDICATO / É SINDICALIZADO	Não	2	7	18	27
		100,0%	77,8%	85,7%	84,4%
	Sim	0	2	3	5
		0%	22,2%	14,3%	15,6%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Vínculo a igrejas

A frequência declarada em igrejas é bastante alta, entre todos os níveis de envolvimento político, sendo que 87,5% dizem frequentá-las periodicamente. Este dado pode se relacionar ao fato de que, em entrevista, a coordenadora do OP indicou que as

igrejas são um dos focos do trabalho de mobilização executado pela Coordenadoria do OP.

Tabela 24 – Envolvimento político x Frequentadores de igrejas

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
FREQUENTA IGREJA	Não	0	1	3	4
		0%	11,1%	14,3%	12,5%
	Sim	2	8	18	28
		100,0%	88,9%	85,7%	87,5%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

No entanto, outra questão ao entrevistado foi feita, em que se inquiria se o mesmo exercia algum tipo de representação ou desenvolvia alguma atividade específica na igreja. Entendemos que essa informação é mais efetiva sobre a participação do conselheiro em atividades relacionadas à igreja que frequenta, sendo mais representativa de seu nível de envolvimento institucional. Esta participação qualificada em igrejas abrange 32,1% dos conselheiros.

**Tabela 25 – Envolvimento político X
Representação ou atividade específica na igreja (participação qualificada)**

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
REPRESENTAÇÃO OU ATIVIDADE ESPECÍFICA NA IGREJA (PARTICIPAÇÃO QUALIFICADA)	Não	0	8	11	19
		0%	100,0%	61,1%	67,9%
	Sim*	2	0	7	9
		100,0%	0%	38,9%	32,1%
Total		2	8	18	28
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*C1 – obreira (evangélica); C3 – liturgia (católico); C5 – diácono (evangélico); C12 – liturgia (católico); C14 – pastoral da criança (católica); C24 – pastor (evangélico); C25 – ECC (católico); C28 – vicentino (católico); C31 – centro social paroquial (católico).

A tabela abaixo mostra a filiação religiosa, em relação ao nível de envolvimento político, sem que se possa ressaltar algo digno de nota.

Tabela 26 – Envolvimento político x Filiação religiosa

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
FILIAÇÃO RELIGIOSA	Católicos	2	5	12	19
		100,0%	55,6%	57,1%	59,4%
	Evangélicos	0	2	6	8
		0%	22,2%	28,6%	25,0%
	Espíritas	0	1	0	1
		0%	11,1%	0%	3,1%
	Não frequentam igreja	0	1	3	4
		0%	11,1%	14,3%	12,5%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tempo de participação no OP

Sobre o tempo de participação no OP, indica-se a correlação entre o nível de envolvimento político e a permanência no OP. O que se pode identificar é que há uma pequena tendência a que os conselheiros de alto envolvimento político permaneçam mais tempo no OP.

Tabela 27 – Envolvimento político x Tempo de participação no OP

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
TEMPO DE PARTICIPAÇÃO NO OP	Dois anos	1	5	8	14
		50,0%	55,6%	38,1%	43,7%
	Quatro anos	1	4	13	18
		50,0%	44,4%	61,9%	56,3%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Reeleição

Praticamente metade dos conselheiros entrevistados manteve-se no Conselho do OP na passagem entre os membros no período 2007-2009 e os eleitos em 2009 para o período que se estenderá até 2011. Recorde-se que no ano de 2009 foi aprovada alteração no regimento do OP, que no regime antigo vedava mais que duas reeleições. Entre os 15 conselheiros reeleitos, 9 participam do OP desde 2005, ou seja, vão para sua segunda reeleição (sendo 2 de moderado envolvimento político e 7 de alto envolvimento político). Há, portanto, um grupo que se configura em 25% da amostra que se mantém no Conselho do OP desde seu início. Há também mais probabilidade de reeleição quando se considera um conselheiro com alto envolvimento político.

Tabela 28 – Envolvimento político x Reeleição

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
REELEIÇÃO 2009-2011	Não	2	6	9	17
		100,0%	66,7%	42,8%	53,1%
	Sim	0	3	12	15
		0,0%	33,3%	57,2%	46,9%
Total		2	9	21	32
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

A.5. Frequências que foram incorporadas ao índice de envolvimento político

Filiação partidária

Os dados referentes à filiação partidária dos conselheiros do OP de Osasco são bastante expressivos. Confirma-se uma das hipóteses deste estudo, de que a intensidade do vínculo aos partidos políticos poderia superar outras dimensões associativas, mais destacadas na literatura sobre o OP.

Tabela 29 – Frequência de filiação em partido político

FILIAÇÃO EM PARTIDO POLÍTICO	Sim	23
		71,9%
	Não	9
		28,1%
Total		32
		100,0%

A tabela abaixo, que considera apenas os 23 conselheiros filiados a partidos políticos, indica um forte predomínio de filiados do PT. São 13, em 23 conselheiros filiados, o que configura 56,5% do total de filiados, e 40,6% do total dos conselheiros entrevistados.⁹²

Tabela 30 – Tempo de filiação x Partido político

	PT	PSB	PV	DEM	PDT	PMDB	PTB	PTN	Total
TEMPO DE FILIAÇÃO EM PARTIDO POLÍTICO (POR PARTIDO)									
1 a 3 anos	6	0	2	0	1	0	1	0	10
4 a 6 anos	1	1	0	0	0	0	0	1	3
7 a 9 anos	0	1	0	0	0	1	0	0	2
10 anos e mais	6	1	0	1	0	0	0	0	8
Total	13	3	2	1	1	1	1	1	23

⁹² Seria interessante buscar saber se a filiação do conselheiro é anterior ou posterior à sua participação no OP. No entanto, com os dados levantados, não é possível averiguar com toda certeza esta situação.

Outro ponto importante a ser observado é que 43,5% dos filiados assumiram tal condição há menos de 3 anos. Destes, vale salientar que os quatro conselheiros não filiados ao PT estiveram fortemente ativos nas eleições de 2008. Os dois filiados ao PV foram candidatos a vereador, mesma situação vivida pelo filiado ao PTB. O conselheiro filiado ao PDT, por sua vez, é marido de uma candidata a vereadora não eleita, e declarou que apenas se filiou como forma de apoiar a pré-candidatura da esposa.

No caso do PT, há seis recém-filiados e seis filiados há mais de 10 anos. Cabe observar, também, que dos 23 filiados a partidos, apenas um foi dirigente municipal de seu partido (o caso de um ex-secretário-geral do PMDB na cidade) e seis conselheiros foram membros dos diretórios municipais (os dois do PV, o do PMDB, o do PTN, um do PSB e um do PT). O que pode indicar que os participantes do OP vinculados a partidos que não o PT, tem mais expressão política interna em seus partidos. Assim, o OP pode configurar-se no principal espaço para que os conselheiros petistas possam iniciar uma carreira política, ou ao menos se posicionarem melhor em suas relações com o partido e a sociedade política de maneira geral.

Além disso, das 9 pessoas que não são filiadas, 5 se disseram simpatizantes de algum partido, sendo que quatro se disseram simpatizantes do PT. Houve um caso de um pastor evangélico que se disse muito próximo a filiar-se ao PSC.

Participação na campanha eleitoral de 2008

A tabela abaixo indica atuação relevante na campanha eleitoral de 2008 por parte de 81,2% dos conselheiros entrevistados, um número bastante alto. Vale dizer que o nível “participou ativamente de toda a campanha” se refere àqueles que declinaram ter tido esse nível de participação na campanha, mas não foram remunerados ou “profissionalizados” nas campanhas para prefeito ou vereador.

Quanto àqueles que foram remunerados/profissionalizados, coordenadores de campanha ou candidatos a vereador, ou seja, tiveram fortes vínculos formais com a campanha, somam-se 40,6% dos conselheiros entrevistados, um percentual bastante alto, o que reforça a hipótese de que tais representantes encontram-se muito próximos da sociedade política.

Tabela 31 – Frequência sobre nível de participação na campanha eleitoral de 2008

PARTICIPAÇÃO NA CAMPANHA ELEITORAL DE 2008	Apenas votou	5	15,6%
	Pediu votos no dia da eleição	1	3,1%
	Participou ativamente de toda a campanha	13	40,6%
	Foi "profissionalizado" na campanha	6	18,7%
	Foi coordenador de campanha	4	12,5%
	Foi candidato	3	9,4%
	TOTAL	32	100,0%

Participação em plenárias de políticos

A tabela abaixo indica um alto nível de participação em plenárias e reuniões de mandato de políticos. Embora não se possa afirmar com toda certeza, este dado pode indicar relativa proximidade com mandatos parlamentares. A frequência de 65,6% daqueles que declararam ter participado destas reuniões em mais de dez ocasiões é bastante significativa.

Tabela 32 – Participação em plenárias de políticos

PARTICIPAÇÃO EM PLENÁRIAS/REUNIÕES DE POLÍTICOS	Nunca participei	7	21,9%
	Uma vez	1	3,1%
	Até cinco vezes	2	6,2%
	Até dez vezes	1	3,1%
	Mais de dez vezes	21	65,6%
	TOTAL	32	100,0%

Pretensão a ser candidato a vereador

Os conselheiros que já foram candidatos a vereador e aqueles que pretendem ser somam 34,4% da amostra, um índice relativamente alto. As justificativas apuradas para as respostas negativas foram as seguintes: “não posso pois para ser candidato é preciso muita ‘estrutura’ (recursos financeiros)” , “para ser candidato precisa ter

condições” e “se fosse em uma cidade menor eu seria”, as quais denotam que o conselheiro provavelmente possui desejo de ser candidato a vereador, mas tem consciência do que é necessário a uma campanha para que tenha chances de vitória e não quer se arriscar; “não, pois o clima político é muito pesado”, “não, pois a política tem coisas que não cabem” e “já fui convidada, mas hoje é muita politicagem”, que indicam certa aversão ao jogo político-eleitoral; e “não dá tempo”, “optei por carreira profissional”, em que o possível desejo de ser candidato esbarra em outras opções de vida.

Tabela 33 – Pretensão a ser candidato a vereador

PRETENSÃO A SER CANDIDATO A VEREADOR	Sim	8
	Não	21
	Já foi candidato	3
	TOTAL	32

Síntese sobre a participação em instituições

Ressalvado o fato de que a tabela abaixo apresenta uma pequena incongruência relativa à participação em partidos políticos – um dos quatro elementos que compõem o índice de envolvimento político –, é interessante observar que, em números absolutos, tal participação é bastante superior à participação em ONGs/entidades, movimentos, sindicatos e à participação qualificada em igrejas. *Estes dados fortalecem nossas observações iniciais – efetuadas ao longo desta tese – sobre o subdimensionamento da filiação em partidos políticos como uma referência à participação em iniciativas como o orçamento participativo.*

Tabela 34 – Envolvimento político x Participação nas instituições pesquisadas

		CATEGORIAS DE ENVOLVIMENTO POLÍTICO			Total
		baixo	moderado	alto	
PARTICIPAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PESQUISADAS	Ongs/entidades	1 8,3%	3 25,0%	8 66,7%	12 100,0%
	Movimentos sociais	0 0%	2 50,0%	2 50,0%	4 100,0%
	Sindicatos	0 0%	2 40,0%	3 60,0%	5 100,0%
	Igrejas (participação qualificada)	2 22,2%	0 0%	7 77,8%	9 100,0%
	Partidos políticos	0 0%	3 13,0%	20 87,0%	23 100,0%

Tabela 35 – Comparação entre a participação nas instituições pesquisadas

PARTICIPAÇÃO NAS INSTITUIÇÕES PESQUISADAS SOBRE O TOTAL DE CONSELHEIROS	Ongs/entidades	12 37,5%
	Movimentos sociais	4 12,5%
	Sindicatos	5 15,6%
	Igrejas (participação qualificada)	9 32,1%
	Partidos políticos	23 71,9%
	TOTAL	32 100,0%

A.6. Declaração de voto para prefeito e vereador em 2008

Declaração de voto para prefeito em 2008

Entre os conselheiros entrevistados, apresenta-se uma alta proporção de votantes no prefeito eleito, o que indica uma altíssima margem de votos declarados a Emídio.

Tabela 36 – Declaração de voto para prefeito (2008)

	Emídio (PT)	26
	Teruel (PDT)	1
VOTO DECLARADO (PREFEITO)	Francisco Rossi (PMDB)	1
	<i>Não declarou</i>	3
	<i>Vota em São Paulo</i>	1
	TOTAL	32

Declaração de voto para vereador em 2008

Há uma espantosa incidência de votos (31,25%) para o candidato eleito a vereador Valmir Prascidelli (PT). Este foi o secretário municipal de Esportes, Lazer e Recreação do governo de Emídio, seu chefe de gabinete no início do governo e, aparentemente, constituiu-se no principal nome do PT e do governo para a disputa no Legislativo de Osasco. Prascidelli também faz parte do agrupamento político de João Paulo Cunha e Emídio, desde o início dos anos 1980. Segundo relatos dos conselheiros e também da coordenadora do OP, ele tem sido o vereador mais próximo do processo do orçamento participativo.

Tabela 37 – Declaração de voto para vereador (2008)

	Valmir Prascidelli (PT)	10
	Cleonice (PT)	2
	Prof. Mario Guide (PSB)	2
	Josmar (PV)*	2
	Glaiton Hipólito (PV)**	1
	Juraci da Silva (PTB)**	1
	Eduardão (PSB)	1
	Carlito (PSB)	1
VOTO DECLARADO (VEREADOR)	Rubinho Bastos (PT)	1
	Didi (PTN)	1
	Ronaldo Reis (PMDB)	1
	Sonia Rainho (PT)	1
	Pelé da Cândida (PHS)	1
	Angela Costalunga (PDT)	1
	Pastor Elson Vila Nova (PR)	1
	<i>Não votou em vereador</i>	1
	<i>Não declarou</i>	3
	<i>Vota em São Paulo</i>	1
	TOTAL	32

*Um dos votos foi do próprio candidato.

**Voto declarado do próprio candidato.

Expostos os resultados quantitativos das entrevistas realizadas com os conselheiros do OP de Osasco, apresentaremos a seguir uma síntese de cada uma das entrevistas delas, de modo a que se possa adentrar um pouco mais nos meandros da relação entre eles e o processo do OP.

B) APRESENTAÇÃO DO PERFIL DOS CONSELHEIROS E DE SUAS OPINIÕES SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Esta apresentação se organiza de maneira crescente em termos do envolvimento político dos conselheiros. Em cada tópico, há uma breve caracterização do perfil do conselheiro, secundada por suas percepções sobre o processo do OP. Assim,

tendo por base o perfil e as opiniões de cada conselheiro, talvez seja possível sugerir correlações entre um e outro elemento. E, mais que isso, reforçar o modelo teórico-metodológico proposto.

Tabela 38 – Conselheiros com baixo envolvimento político

id	é filiado a partido	participação na última campanha	plenárias de mandatos	pretende ser ou já foi candidato vereador	PONTUAÇÃO	NÍVEL
C25	0	0	0	0	0	BAIXO
C28	0	0	0	0	0	BAIXO

BAIXO ENVOLVIMENTO POLÍTICO

Conselheiro 25

C25 é do sexo masculino e é suplente do COP. É representante da região de Vila Yolanda. Tem 43 anos e ensino médio completo. É técnico de empresa governamental pública. Não participa de outro conselho, mas é colaborador da associação de moradores do bairro. Não tem vínculos com movimentos ou partidos. Também não se diz simpatizante de nenhum deles. É católico praticante, sendo membro do Encontro de Casais em Cristo (ECC).

Participou do OP entre 2005 e 2009, não se reelegendo para o período 2009-2011. Declara que sua principal intenção ao se candidatar a delegado, em 2005, foi “dar credibilidade para um governo novo”. Embora considere o OP uma “boa ideia”, não se candidatou novamente a delegado ou conselheiro, pois se sentiu “manipulado”. Entende que 1) os membros da prefeitura não deveriam ser conselheiros do OP (o que é vedado pelo regimento, mas acaba acontecendo); 2) se gasta muito com divulgação; e 3) que o representante que fosse eleito deveria ter tempo: “eu não posso, trabalho o dia todo”. Sua decepção também se deu porque as obras escolhidas não foram executadas, o que tira sua “credibilidade” ante os moradores da região.

Conselheiro 28

C28 é do sexo masculino e é titular do COP. É representante da região de Vila Ayroza. Tem 63 anos e o ensino fundamental completo. Está aposentado, mas continua trabalhando como torneiro mecânico. Não participa de nenhum outro conselho, entidade, movimento ou partido político. Também não atua no sindicato da categoria, pois considera que “sindicato no Brasil é antidemocrático”. É católico praticante, vicentino. Embora tenha votado no atual prefeito, diz que “nunca votou no PT, só no Emídio”. Não votou em candidatos a vereador.

Participou do OP apenas por um mandato, entre 2007 e 2009. Não quis se reeleger, apresentando bastante “decepção e desinteresse” nos assuntos “da política”: “tô largando tudo!”. Não soube dizer o que poderia ser melhorado no OP, uma vez que sua participação fora “muito pequena”.

Tabela 39 – Conselheiros com moderado envolvimento político

id	é filiado a partido	participação na última campanha	plenárias de mandatos	pretende ser ou já foi candidato vereador	PONTUAÇÃO	NÍVEL
C8	0	1	0	0	1	MODERADO
C16	0	0	0	1	1	MODERADO
C20	0	1	0	0	1	MODERADO
C15	1	0	1	0	2	MODERADO
C18	1	0	1	0	2	MODERADO
C19	0	1	1	0	2	MODERADO
C27	0	1	1	0	2	MODERADO
C30	0	1	1	0	2	MODERADO
C32	1	1	0	0	2	MODERADO

MODERADO ENVOLVIMENTO POLÍTICO – PRIMEIRO NÍVEL

Conselheira 8

C8 é do sexo feminino. É conselheira titular do OP e representa a região de Padroeira. Trabalha em telemarketing. Participa de outro conselho, o de Inclusão Digital.

Não tem vínculos com movimentos, partidos ou entidades. É espírita. Teve participação acentuada na última campanha eleitoral pois apoiou ativamente um candidato a vereador muito amigo, “meio irmão”. Nunca havia frequentado “ambientes políticos” antes.

Foi conselheira apenas em um mandato (2007-2009), na vaga das mulheres. As circunstâncias de sua eleição mostram bem a dificuldade para a participação delas: “Era do conselho de inclusão digital, daí eu fui para votar no ... para conselheiro. Daí a Nice (coordenadora do OP) achou que eu falava bem e era mulher. Fui eleita com três votos.” Não se recandidatou, porque “não tenho tino para a política atual. A política de governo que existe hoje não me agrada, o sistema é corrompido”. Indica ainda que o OP é pouco conhecido até mesmo na Prefeitura, em seu entendimento, pela “divulgação escassa”.

Conselheiro 16

C16 é um jovem de 19 anos, que se aproximou do OP por meio de uma assembleia do OP Jovem. Está completando o ensino médio. Não participa de outro conselho, não é vinculado a entidades, movimentos ou partidos. Também não simpatiza com nenhum em especial. Revelou ter o desejo de se candidatar a vereador.

Foi indicado para ser um dos cinco jovens – provenientes da assembleia do OP Jovem – que representaria este segmento no COP. Entende que o OP é um espaço qualificado, em que “se aprende muito”. “Aprendi que a política é uma coisa complicada, tive mais noção”. Não se manteve no processo, pois “não batia horário”, ou estava trabalhando ou estudando e não teve tempo de se dedicar. Não buscou se reeleger.

Conselheiro 20

C20 é do sexo masculino, representante titular da região Munhoz Jr. Com 41 anos, está desempregado há 8 meses, tem escolaridade baixa (ensino fundamental incompleto). Não tem vínculos com entidade, movimento, sindicato ou partido político. Diz-se simpatizante do PT, embora não pretenda se filiar. Frequenta a igreja Congregação Cristã do Brasil. Na última campanha eleitoral, teve participação ativa, apoiando um amigo candidato a vereador, pelo PSB, que não se elegeu.

Soube da existência do OP por este amigo “político”. Entretanto, logo nos meses seguintes à sua entrada no COP, em 2007, teve que parar de frequentar as reuniões. Alegou “falta de tempo”, por seu trabalho. Por isso, não agregou opiniões sobre o OP. Não buscou se reeleger.

MODERADO ENVOLVIMENTO POLÍTICO – SEGUNDO NÍVEL

Conselheiro 15

C15 é do sexo masculino e representante titular no COP pela região de Quitaúna. Tem 48 anos e o ensino médio completo. É metalúrgico. Participa também do conselho gestor do posto de saúde e do conselho da escola de seus filhos. É colaborador da Casa Maria Maia, para crianças deficientes, de Carapicuíba. Diz-se, ainda, vinculado ao “movimento” de futebol de várzea em Osasco e região. É filiado ao PT há 12 anos. No entanto, nunca participou ativamente do partido: “me filiei por simpatia”. Frequenta igreja católica e é sindicalizado. Não pretende ser candidato a vereador, não por falta de “vocação”, mas por falta de “estrutura”: “se fosse numa cidade menor, poderia...”.

Está no OP desde 2005 e parece satisfeito com sua atuação: “a gente tem que se unir para lutar e trazer melhoria pro bairro”. Declara ter levado já por volta de 50 pessoas para as reuniões do OP, e é bastante elogioso ao trabalho feito pela Coordenadoria. Sua única crítica ao processo é a demora para a realização das obras votadas. Não foi reeleito.

Conselheiro 18

C18 é do sexo masculino. É suplente no COP, pela região da Conceição. Tem 59 anos e está aposentado. Tem baixa escolaridade, apenas o ensino fundamental incompleto. Participa do conselho gestor da UBS do bairro. Não é vinculado a entidade ou movimento, mas é filiado ao PT há 20 anos, embora não tenha exercido nenhum cargo de direção. Votou em Valmir Prascidelli (PT) para vereador

Declarou apenas ter votado nas últimas eleições: “nunca trabalhei para candidato nenhum”. Também nunca pretendeu ser candidato a vereador, pois entende que

“o que faço como cidadão é muito”. Encara o OP como um modo de se manter em atividade: “aposentado não pode ficar parado”. Embora não tenha declarado ter sido reeleito neste mandato, incorporou o OP como também como uma vitória pessoal, com uma pitada de ufanismo: “o OP de Osasco está sendo reconhecido. Somos o espelho para outros governos. (...) O OP deveria ser feito no Brasil inteiro.”.

Conselheiro 19

C19 é do sexo masculino, titular do COP pela região de Bonança. É aposentado e tem 61 anos, com apenas o ensino fundamental incompleto. Participa do conselho gestor do equipamento de esporte local. Não é vinculado a entidade, movimento ou partido, embora seja simpatizante do PT. Frequenta igreja Católica e votou em Valmir Prascidelli (PT) para vereador.

Desde 2005 no OP, na primeira vez veio por curiosidade e para dar apoio ao prefeito eleito. Diz que, ainda assim, “fico longe da política”. Sobre o OP, entende que “foi uma surpresa que está dando certo”, embora cobre sempre mais transparência sobre como se dão os processos. Foi reeleito.

Conselheira 27

C27 é do sexo feminino e participou da gestão 2007-2009 do OP como indicada pelo OP Jovem (tem 21 anos). Atualmente, trabalha na coordenadoria de gênero e raça da Prefeitura de Osasco. Não é filiada a nenhum partido, embora tenha simpatia pelo PT e tenha participado ativamente da campanha de Sonia Rainho à vereança (foi remunerada). Rainho é a atual coordenadora de gênero e raça da Prefeitura. Não frequenta nenhuma igreja.

Declara que, no OP Jovem, muitos foram desistindo e, mesmo ela, nesta eleição (de 2009), não foi “pois não tinha mais tempo” e já estava trabalhando na Prefeitura. Entende que os delegados do OP “são extremamente ligados às comunidades”, portanto o OP é uma “oportunidade de se dar voz a quem a deve ter por direito”. Não disputou reeleição, pois trabalha na Prefeitura.

Conselheira 30

C30 é do sexo feminino e foi indicada ao OP na vaga das associações/movimentos. Aos 45 anos, é dona de casa e tem o ensino médio incompleto. É dirigente da Associação de Mulheres em busca de moradia e seus direitos do Jd. Santa Rita de Cássia e região. Não é filiada a nenhum partido, embora tenha simpatia pelo PT e pretenda filiar-se em breve. É evangélica e se envolveu fortemente (foi remunerada) na campanha a vereadora de Cleonice, do PT. Esta também é representante das associações no OP, sendo vinculada à mesma de C30.

Participa do OP “a convite do pessoal da Associação”. Foi reeleita e costuma levar mais de 100 pessoas às plenárias. Sua única recomendação é a necessidade de incentivo para o transporte por ocasião da ida às reuniões no centro da cidade: “tem muitos que desistem por conta disso”.

Conselheira 32

C32 é do sexo feminino, representante titular da região do Km 18. Tem 58 anos e é professora. Tem renda familiar acima dos dez salários mínimos. Não participa de entidade ou movimento e é católica pouco praticante. Filiou-se ao PT a menos de um ano. Participou ativamente da campanha de Valmir Prascidelli a vereador.

Está ativa no OP desde 2005 e em 2009 se reelegeu para um novo mandato. Todo esse engajamento político recente não a poupou de ter ficado “chocada” com o fato de o OP ter servido de “trampolim para aqueles que querem ser candidatos (a vereador)”. Entende que o grande ponto a ser melhorado no OP é a comunicação entre a coordenação e os conselheiros. Esta deveria ser “democratizada”, a fim de se evitar “politicagem dentro do Conselho”: “o que estraga muito é que alguns têm mais acesso à informação que outros...”.

Tabela 40 – Conselheiros com alto envolvimento político

id	é filiado a partido	participação na última campanha	plenárias de mandatos	pretende ser ou já foi candidato vereador	PONTUAÇÃO	NÍVEL
C1	1	1	1	0	3	ALTO
C4	1	1	1	0	3	ALTO
C5	1	1	1	0	3	ALTO
C6	1	1	1	0	3	ALTO
C9	1	1	1	0	3	ALTO
C10	1	1	1	0	3	ALTO
C12	1	1	1	0	3	ALTO
C13	1	1	1	0	3	ALTO
C14	1	1	1	0	3	ALTO
C17	1	1	1	0	3	ALTO
C21	1	1	1	0	3	ALTO
C24	0	1	1	1	3	ALTO
C29	1	1	0	2	3	ALTO
C2	1	1	1	1	4	ALTO
C3	1	1	1	2	4	ALTO
C7	1	1	1	1	4	ALTO
C11	1	1	1	1	4	ALTO
C22	1	1	1	1	4	ALTO
C23	1	1	1	2	4	ALTO
C26	1	1	1	1	4	ALTO
C31	1	1	1	2	4	ALTO

ALTO ENVOLVIMENTO POLÍTICO – PRIMEIRO NÍVEL

Conselheira 1

C1 é do sexo feminino, suplente de representante pela região de Vila Menck. Tem 54 anos, não completou o ensino fundamental e trabalha com o marido, que tem perua para transporte escolar. É conselheira na escola da região e também é representante no conselho municipal de habitação, pois participa da Associação das mulheres em luta por moradia, já citada no caso C30. As duas (C1 e C30) são amigas e atuam na mesma entidade. C1 é vice-presidente da Associação. Filiou-se recentemente ao PT, há três anos.

Nunca participou de sindicatos, mas é obreira da igreja Universal do bairro em que mora. Participou ativamente da última campanha eleitoral, pois sua filha, Cleonice, foi candidata a vereadora. Cleonice participa do mesmo movimento e é uma das duas representantes “titulares” da Vila Menck.

C1 participa do OP desde seu início, em 2005, sendo sucessivamente reeleita (também o foi agora, em 2009). Apresenta uma visão muito positiva do OP, “tudo o que aconteceu deu certo”, embora entenda que “o governo tem que dar mais apoio” ao processo.

Conselheiro 4

C4 é do sexo masculino, representante titular da Vila Yara no COP. É comerciante e tem renda familiar superior a 10 salários mínimos e ensino superior incompleto. Não participa de outros conselhos, entidade ou movimento, mas filiou-se ao PDT há um ano, para apoiar a candidatura de sua esposa a vereadora.

C4 foi representante do OP de 2005 a 2009 e reelegeu-se para mais um mandato. Foi levado ao OP a convite do administrador regional da época. Quando perguntado se já havia sido membro da coordenação geral do OP, explicou que não, pois “ali sempre tem que ter um vereador para trabalhar... eu não aderi, então a gente tem dificuldade de avançar...”. Foi um dos poucos conselheiros que declarou voto a prefeito a alguém que não Emídio, o prefeito eleito, certamente por sua filiação ao PDT. Disse ter dificuldades em se pronunciar sobre a coordenação do OP e queixou-se sobre o descaso da Administração em explicar os motivos pelos quais as demandas apresentadas e votadas no COP não são atendidas. Disse que ele próprio não tem desejo de se candidatar a vereador, opinião também compartilhada por sua esposa, em virtude do que considera ser um “clima político pesado”, de grande disputa.

Conselheiro 5

C5 é do sexo masculino, representante titular da região do Veloso. Tem 51 anos e é pedreiro. Tem apenas o ensino fundamental incompleto. Não é vinculado a outros conselhos, entidade ou movimento. É filiado ao PSB há oito anos, mas segundo ele

próprio, nunca participou das reuniões do partido: “Osvaldo Marins veio e filiou toda a família”. Votou e fez campanha para o pastor Elson Vila Nova (PR), de sua igreja, a Assembleia de Deus. Este teve 813 votos.

C5 participa do OP desde 2007, tendo sido reeleito para o mandato de 2009-2011. Entende o OP e sua atividade nele como “muito política”. Declarou levar mais de cem pessoas em cada plenária do OP que participa.

Conselheira 6

C6 é do sexo feminino, representante titular da região do Km 18. Tem 62 anos e atualmente, além de ser comerciante, trabalha no gabinete do vereador Valmir Prascidelli, para quem fez campanha em 2008. Não atua em movimentos, entidades e não frequenta igreja. Filiou-se no PT há um ano, no período da campanha. Declarou ter participado ativamente da campanha, embora não tenha sido remunerada.

Esteve no OP desde o ano de 2005, mas não se reelegeu em 2009 por exercer atividade em cargo comissionado, como já se mencionou acima. Entende que o OP “aproxima a população com o governo”, mas também acha prejudicial a “peneira” nas demandas, feitas pela prefeitura, antes de eles chegarem à votação na plenária final do COP. Reclama também da apropriação, por alguns vereadores e membros da prefeitura, das obras aprovadas no OP: “a gente faz todo o trabalho de base e depois vem um gaiato e consegue o que quer”. Ainda segundo ela, o OP é de difícil manutenção, pois “ou só fica velho e aposentado ou acaba não ficando muita gente”, opinião que parece ser contraditória com os dados por nós coletados.

Conselheiro 9

C9 é do sexo masculino, conselheiro titular pela região de Helena Maria. Tem 39 anos, apenas ensino fundamental incompleto e é contratado da prefeitura, setor de obras. Não tem vínculo com movimento ou entidade, mas é filiado ao PSB há seis anos. Foi dirigente do sindicato dos químicos. Trabalhou para a reeleição de Emídio, sendo remunerado para fazer “o visual” da campanha. Votou no prof. Mário Guide, de seu partido, para vereador.

Apresenta muito boa opinião sobre o processo do OP, incluindo sua coordenação. Entende também que a prefeitura deveria focar em “obras grandes” no OP. Não se reeleger para um novo mandato no OP.

Conselheiro 10

C10 é do sexo masculino, representante titular da região do Cipava. Tem 46 anos e é consultor, com renda familiar de 20 salários mínimos e pós-graduação lato sensu completa. É vinculado à beneficente Sociedade Integração Popular. É filiado ao PT há 17 anos e votou em Valmir Prascidelli para vereador, além de ter coordenado parte de sua campanha. Diz não ter pretensão a ser candidato a vereador, pois optou por sua carreira profissional.

Foi representante do OP de 2005 a 2009, não sendo reeleito. Apoia o OP, mas tem visão crítica sobre o processo, ciente das “limitações próprias do OP”. Entende que, embora seja interessante que os conselheiros “conheçam a realidade”, tem dúvidas sobre “o produto que isso gera”, pois é muito “comum os políticos se apropriarem das obras”. Para C10, “o OP parou no tempo”, tendo se conformado em uma “participação pró-forma, uma ratificação de decisões que já foram tomadas pela prefeitura”. Segundo ele, “o OP deveria evoluir para uma gestão participativa, em que o conselho seja ‘gestor’ do orçamento”; parte do orçamento deveria “ser passado para a gestão do OP”.

Conselheiro 12

C12 é do sexo masculino, representante titular no COP pela região do Veloso. Tem 58 anos, ensino fundamental incompleto e atualmente trabalha na prefeitura, na secretaria de obras, segundo ele por indicação do vereador Eduardão (PSB). Participa, ainda conforme seu relato, de “todos” os conselhos: da escola, gestor da UBS da região... Não é vinculado a nenhuma entidade, embora esteja “tentando fazer uma com o vereador”. É filiado ao PT há 26 anos, tendo vindo dos “movimentos de igreja”. Atua na liturgia da igreja Católica de seu bairro. Na última campanha, “coordenei perua” para o candidato Eduardão.

Participou do OP como conselheiro desde 2005, mas não se reelegeu neste processo de 2009: “indiquei outras pessoas”, diz. Já foi da coordenação geral do OP, segundo ele em uma indicação bastante disputada. Declarou que costuma levar mais de 100 pessoas às plenárias importantes. É um trabalho que “faz com gosto”: “a gente é muito bem visto nas secretarias, o prefeito prestigia”. À pergunta sobre o que poderia ser melhorado no OP, responde: “tem pessoas que não têm o dinheiro para ir às reuniões, precisa de passe livre, vale-transporte...”.

Conselheiro 13

C13 é do sexo masculino, representante titular da região do Novo Osasco. Tem 46 anos e ensino superior incompleto. Atualmente está desempregado. Não participa de outro conselho, não é vinculado a entidade ou movimento. É filiado há 16 anos no PSB, tendo sido membro de seu diretório municipal. Votou no prof. Mário Guide, de seu partido. Em 1988, candidatou-se a vereador pelo PDT.

É conselheiro desde 2005, tendo sido reeleito para o mandato de 2009-2011. Apresenta um discurso bastante “institucional”: atua no OP para “participar da democracia participativa” e entende que sua principal atividade no OP é “contribuir para consolidar o processo do OP”. Entende o trabalho da prefeitura como “fantástico, com os secretários com muita disposição”. No entanto, alguns aspectos poderiam ser melhorados, como a Caravana da Cidadania que “é muito importante para conhecer a cidade, mas acontece mais para a fiscalização das obras em andamento do que para a decisão sobre as demandas”. Ainda segundo C13, as maiores conquistas do OP são: “a garantia da democracia participativa, a inclusão social e a educação para a cidadania”.

Conselheira 14

C14 é do sexo feminino, representante titular da região de Quitaúna. Tem 60 anos, ensino médio completo e atualmente trabalha no gabinete do vereador Valmir Prascidelli, a quem apoiou nas últimas eleições. Não participa de outro conselho ou entidade, mas tem participação ativa na pastoral da criança, da igreja Católica. É filiada ao PT há 24 anos.

Foi reeleita para seu terceiro mandato como conselheira do OP (2009-2011). Sobre os outros conselheiros, entende que há “muito pouca participação”. E reforça a informação acima de que as demandas são escolhidas antes da Caravana da Cidadania. Entende, ainda, que falta comunicação à população sobre o OP: “tem bairros em que os delegados não se comunicam com o povo...”.

Conselheira 17

C17 é do sexo feminino, representante titular da região do Novo Osasco. Tem 39 anos e mestrado concluído. Trabalha na ouvidoria da polícia militar. É vinculada à Associação Camila, entidade de prevenção da violência. Embora milite há muito tempo no PT, filiou-se apenas há quatro anos. Votou em Valmir Prascidelli para vereador e apenas pediu votos a ele no dia da eleição. Segundo ela, não pretende ser candidata a vereadora: “já fui convidada, mas hoje é muita politicagem”.

Começou a participar do OP em 2007, tendo sido reeleita para o COP em 2009. Acompanha “de perto” a política em Osasco, pois “meu marido é muito ativo” e a teria “pressionado” a participar do OP. Sua visão é a de que o OP forma um “cidadão esclarecido, mais consciente”, sendo o principal ponto a ser melhorado a “estrutura”, com subsídios para que os delegados fossem às reuniões.

Conselheiro 21

C21 é do sexo masculino, representante suplente pela região de Piratininga. Tem 58 anos e atualmente está desempregado. Tem escolaridade e renda familiar muito baixas (ensino fundamental incompleto e apenas dois salários mínimos). É vinculado à Copromo – Associação por Moradia de Osasco. Há 6 anos filiou-se ao PTN, partido do vereador Didi: “vamos onde o Didi vai... ele montou a Copromo”.

Participa do OP desde 2007, tendo sido reeleito em 2009. Tem opinião muito positiva sobre o processo e sobre os outros conselheiros: “todo mundo que está lá é irmão”.

Conselheiro 24

C24 é do sexo masculino, representante titular da região do Rochedale. Tem 49 anos e trabalha na prefeitura como coordenador de campo. É também representante no conselho municipal de saúde. É pastor evangélico e diz estar em contato com o PSC para filiar-se. Ajudou na eleição de Emídio, promovendo reuniões no bairro e na igreja. Votou em Pelé da Cândida (PHS), candidato a vereador não eleito. Segundo ele, já era para ter se candidatado, pois “o povo pede”.

Participa do OP desde 2007 e reelegeu-se para mais um mandato no COP. Entretanto, declara não ter entendido muito bem como se deram as circunstâncias de sua eleição: “eu fui eleito delegado do OP e depois me colocaram como conselheiro... não entendi direito”. Declara que tem levado centenas de pessoas às plenárias do OP. Para ele, o OP é um sucesso, pois “é como se fosse uma família, um querendo ajudar o outro...”. Sua principal crítica é de que os conselheiros não têm contato direto com o prefeito: “o povo pede que a gente tenha liberdade para falar com o prefeito e os secretários”.

Conselheiro 29

C29 é do sexo masculino, representante titular no COP por uma das vagas das “entidades”. É secretário da Associação Promoradia São João da Bela Vista. Tem 46 anos e ensino médio completo. É filiado ao PTB há três anos. Foi candidato a vereador nas últimas eleições, obtendo 211 votos. Segundo ele, “sou fã de mim mesmo, não gosto de ser mandado”. Promete ser candidato a deputado estadual em 2010.

Começou a participar do OP em 2005 e foi reeleito conselheiro, com mandato até 2011. Aponta baixa participação efetiva dos delegados: “de 200 eleitos para o fórum de delegados, aparecem apenas 30 pessoas”. Ressente-se da demora das obras, pois “eu era candidato, então queria ter obras no bairro”. Disse ter sido convidado para compor a coordenação do COP, mas não aceitou, sem explicar os motivos.

ALTO ENVOLVIMENTO POLÍTICO – SEGUNDO NÍVEL

Conselheiro 2

C2 é do sexo masculino e representante titular da região da Vila Yolanda. Tem 44 anos e atualmente não trabalha, embora esteja “esperando na prefeitura” uma promessa de emprego. Não é vinculado a outro conselho, entidade, movimento ou sindicato. Filiou-se ao PT há dois anos. Votou no vereador Valmir Prascidelli, tendo sido remunerado em sua campanha. Pretende ser candidato a vereador nas próximas eleições.

Foi reeleito para o COP, onde está desde 2007. Segundo ele, está no OP para “brigar pelas coisas do bairro”. Gosta de ser conselheiro do OP por fazer parte da divisão do orçamento e ter poder de reivindicação junto aos secretários. Para que o processo melhore, entende que não se deveria “mandar o ‘santo’, e sim mandar Jesus”, ou seja, que o prefeito deveria estar mais presente nas reuniões do OP e do COP. Além disso, reivindica vale transporte, pois “a gente trabalha de graça”.

Conselheiro 3

C3 é do sexo masculino e representante suplente das “entidades” no COP. Tem 43 anos, ensino superior completo e é funcionário público concursado da prefeitura. É presidente da Associação de Amigos do Rochedale. É católico, atuando na liturgia. Há dois anos, filiou-se ao PV e foi candidato a vereador em 2008, obtendo 613 votos. Antes disso, foi assessor do vereador Claudio Piteri (PSDB), entre 2005 e 2008.

Participa do OP desde 2005, mas não foi reeleito. Critica a coordenação do OP pois “há pouca informação sobre como está o processo de execução das demandas”. Segundo ele, “os conselheiros devem ter espaço na agenda com os secretários e o prefeito. Deve haver uma pessoa que atenda diretamente as demandas, que deveriam ser executadas obrigatoriamente”.

Conselheiro 7

C7 é do sexo masculino, representante titular no COP pelas “entidades”. Tem 67 anos e ensino superior completo. É presidente de uma entidade que defende a

unificação do bairro em que mora. Segundo ele, este teria se dividido quando da separação de Osasco e São Paulo, ainda nos anos 1960. É filiado ao PFL/DEM há 12 anos. Participou das eleições auxiliando seu irmão, que foi candidato na cidade de São Paulo. Foi assessor do deputado Renato Cordeiro (ARENA/PDS), nos anos 70 e 80.

C7 participa do OP desde 2005, tendo sido convidado a ser membro do COP pela coordenadora do OP. Sua percepção é de que o OP é formado pela participação de abnegados: “fui o único que compareceu na entrega do OP na Câmara de Vereadores”. O OP poderia ser melhorado “tirando o interesse político... não deveria haver envolvimento partidário, tem que ser o interesse coletivo em primeiro lugar”. Não foi reeleito.

Conselheira 11

C11 é do sexo feminino, representante suplente da região do Jd. D’Abril. Tem 59 anos e é agente organizadora em uma escola municipal. Não participa de outro conselho, entidade ou movimento. É filiada ao PT há dez anos. Participou voluntariamente da campanha, junto ao marido, no apoio a Valmir Prascidelli.

Participa do OP desde 2005, tendo sido reeleita para seu terceiro mandato como delegada/conselheira. Segundo ela, é “muito gostoso” participar do OP, “faz muito bem para a pessoa”.

Conselheiro 22

C22 é do sexo masculino, representante titular da região do Centro. Tem 34 anos e ensino médio completo. É comerciante e a renda da família ultrapassa os 20 salários mínimos. Não participa de outro conselho, entidade ou movimento. Filiou-se ao PT há dois anos. É católico praticante e, nas últimas eleições, apoiou Rubinho Bastos, candidato a vereador eleito com 3.731 votos. Segundo ele, pretende ser candidato a vereador, iria sair nestas eleições, mas não o fez, pois “poderia atrapalhar o Rubinho”.

Começou a participar do COP em 2007, em conjunto com Rubinho, para “fazer algo pelo bairro”. Não se reelegeu. Depois deste período no COP, entende que o OP “é mais para fazer política, não tem muita efetividade”.

Conselheira 23

C23 é do sexo feminino, representante suplente da região de Munhoz Jr. Tem 51 anos e trabalha no ginásio de esportes da prefeitura. Não participa de outros conselhos, entidade ou movimento. É filiada ao PT há dois anos. Fez campanha para Valmir Prascidelli, pois seu sobrinho trabalha com ele.

Participou do COP de 2007 a 2009 e não se candidatou à reeleição, pois agora trabalha no projeto Osasco Saudável, da secretaria de Esporte e Lazer da cidade.

Conselheiro 26

C26 é do sexo masculino, representante suplente da região de Conceição. Tem 37 anos e ensino superior completo. É escrivão de polícia. Tem renda familiar superior a 10 salários mínimos. Não pertence a outros conselhos, entidade ou movimento. É filiado ao PMDB há 8 anos, sendo atualmente o secretário geral do diretório local do partido. Foi candidato a vereador em 2004. Em 2008, apoiou Francisco Rossi a prefeito e Ronaldo Reis a vereador. Este não se elegeu, tendo conquistado apenas 195 votos.

C26 foi conselheiro do OP de 2007 a 2009. Declara que participou “mais pelo meu amigo do PMDB, pra ver se ajudava na campanha” e que não houve disputa para sua eleição para delegado, não teve mobilização. Tem visão crítica sobre o COP: “quem decide é o prefeito. Não se tem voz ativa. No final, somos apenas convidados para a inauguração”. A Caravana da Cidadania também é vista como uma oportunidade de se “fazer política” para o pessoal do partido (dos Trabalhadores). Entende que, para o OP melhorar, deveria ter união com a Câmara dos Vereadores, que deveriam participar do processo. Não foi reeleito.

Conselheiro 31

C31 é do sexo masculino, representante titular da região da Padroeira. Tem 51 anos e é consultor técnico em manutenção. É atuante em sua comunidade, no conselho gestor do posto de saúde e também no Centro Social Paróquia Santa Isabel, em que é presidente. É filiado ao PV há dois anos. Foi candidato a vereador nas últimas eleições, tendo obtido 528 votos.

Participa do OP desde 2005 e foi reeleito para o COP, para o mandato que se estenderá até 2011. Considera-se um multiplicador, pelo estímulo que dá à participação das pessoas. Entende o OP como uma “ótima ferramenta”, embora precise “ser ainda mais democrático”, uma vez que tem “alguns direcionamentos políticos”.

C) OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO NO OP

A pesquisa realizada entre os conselheiros do OP de Osasco apresenta elementos que nos levam a diminuir a importância dada à “sociedade civil” nos ambientes participativos como o OP. Não é possível caracterizar a experiência de Osasco como um espaço de predominância representativa de membros de uma sociedade civil autônoma frente aos processos próprios das disputas no interior da sociedade política. Ao contrário, o perfil da maioria dos conselheiros indica uma grande afinidade entre eles e os processos e situações próprias da sociedade política

Entre os componentes do *índice de envolvimento político*, destaca-se a alta incidência de conselheiros *filiados a partidos políticos* (23 conselheiros ou 71,9%). Se considerarmos que, além dos conselheiros filiados, existem cinco conselheiros que se declararam simpatizantes de partidos (sendo 4 do PT e 1 do PSC), este número dos direta ou indiretamente envolvidos com uma vida partidária sobe para 28 conselheiros, ou 87,5% do total de entrevistados.

Destes, relacionam-se diretamente com o PT 13 filiados e 4 simpatizantes, ao todo 17 conselheiros, ou 53,1% dos entrevistados. Demonstra-se, assim, um universo de participação fortemente permeado pela presença de pessoas ligadas a partidos políticos, a maioria deles ao PT, mas com uma participação relativamente plural, que envolve outros partidos também.

Com relação ao segundo elemento constitutivo do índice de envolvimento político, a *participação na campanha eleitoral de 2008*, também é possível indicar uma alta incidência de conselheiros que se envolveram fortemente no pleito. Em primeiro lugar, há os conselheiros que se tornaram candidatos a vereador: Glayton Hippolito (PV),

Josmar de Oliveira (PV) e Juraci da Silva (PTB). Além destes, segundo a coordenadora do OP, existem pelo menos mais dois conselheiros que não foram entrevistados, mas que foram candidatos a vereador: Atassírio Francisco da Silva (PRTB – também presidente municipal deste partido) e Cleonice (PT – ligada ao movimento de moradia, citada duas vezes na declaração de votos para vereador).

Em seguida, figuram aqueles que coordenaram setores das campanhas. Estes exercem uma colocação de confiança perante os candidatos a vereador ou à campanha para prefeito, sempre na candidatura de Emídio. Constatou-se que 4 conselheiros participaram desta forma.

Os “profissionalizados” ou remunerados são as pessoas que participam da campanha recebendo um salário ou gratificação mensal, os quais contam mais 6 conselheiros. A soma destes três perfis (candidatos, coordenadores e profissionalizados) soma 13 conselheiros, ou 40,6% dos entrevistados. Se considerarmos ainda os outros 13 conselheiros que disseram ter “participado ativamente da campanha”, mesmo sem terem sido candidatos, coordenadores ou profissionalizados nela, contaremos um total de 26 conselheiros dentre os 32 entrevistados, ou 81,2%, número próximo daquele de filiados ou simpatizantes a algum partido político.

Quanto ao número de conselheiros que já participou de plenárias de políticos, basta que fiquemos com a quantidade daqueles que declararam terem participado de mais de dez plenárias, ou seja, aqueles dos quais já é possível dizer que têm relativa intimidade com estes espaços, em geral reservados a apoiadores ativos de parlamentares. Estes somam 21 conselheiros, ou 65,6%.

Estas altas frequências devem ser comparadas com aqueles que declararam querer ser ou que já foram candidatos a vereador. Este número é menor do que os relativos àqueles que participaram da campanha de 2008 de algum modo ou mesmo dos que são filiados a partidos políticos: 11 conselheiros, ou 34,4% da amostra responderam positivamente à pergunta. Embora este número não deva ser desprezado, afinal, indica que mais que um terço da amostra pretende iniciar uma carreira política, ele também demonstra que o desejo de ser candidato não deve ser o único fator a ser considerado ao deslocarmos o eixo de análise da “sociedade civil” para a “sociedade política”. Daí, a

relevância do termo *franjas* da sociedade política. Trata-se de *um conjunto de agentes sociopolíticos que atua de maneira a manter-se atuante no jogo político local, demonstrando à sua base social em sua região e também à classe política da cidade, que possui capital político suficiente para constituir-se em uma “liderança”*. São, assim, *jogadores deste jogo*.

Para este conjunto de agentes, o OP pode se constituir como o único espaço de atuação política em uma *arena pública*. É muito relevante o fato de tão poucos conselheiros serem sindicalizados – apenas 15,6% – e de nenhum deles ocupar posição dirigente. No mesmo sentido, é ainda menor a incidência de pessoas que se consideram participantes de movimentos sociais (12,5%). Muito provavelmente, trata-se de interpretar estes dados no sentido de considerar que os membros de direções sindicais e de movimentos sociais já possuem seus próprios espaços de participação e canais de relacionamento com a sociedade política. Deste modo, mesmo com todas as suas limitações, o OP permanece sendo uma alternativa aos poucos canais formais de relação entre os cidadãos comuns e mesmo entre os filiados a partidos políticos que se situam longe dos cargos de direção e veem no OP uma possibilidade de ação política local, seja para a conquista de obras públicas relevantes, seja para a defesa pública do governo que ajudaram a eleger.

Estes agentes constituem a maioria dos conselheiros entrevistados, conforme indicam os dados aqui apresentados. No entanto, existe uma parcela minoritária dos conselheiros – em geral aqueles que se situam entre os conselheiros de *baixo ou moderado envolvimento político* – que parecem se colocar *fora* do jogo político praticado por esta maioria. São, em geral, *conselheiros que se decepcionaram com o orçamento participativo e tendem a se retirar do processo*, por vê-lo reproduzir situações que desprezam na política convencional.

Não se trata, portanto, de avaliar a posição dos conselheiros nos termos da autonomia ou “cooptação” com relação ao Estado, representado pelo governo da ocasião. Os conselheiros de Osasco parecem dividir-se entre aqueles que “jogam o jogo político” e utilizam-se das oportunidades proporcionadas pelo OP para aumentar seu potencial no jogo, e aqueles que entenderam ser o orçamento participativo algo próximo do que almeja

a literatura da “sociedade civil” (ver capítulo 1): um espaço de deliberação sobre o orçamento abrigado contra as intempéries das disputas político-partidárias, quase um espaço desprovido dos jogos de poder que caracterizam a política.

Estes últimos – como os conselheiros C25, C28, C8, C16, C20 e C18 – parecem ter sido afastados pelas próprias características do jogo político do qual o OP faz parte: sentem-se *manipulados* pelo processo e, a partir daí, compreendem que “a política não é coisa para mim”. Sua visão é a de que “a política” é um terreno corrompido, pleno de interesses, e o OP não teria correspondido às expectativas de ser algo diferente.

Por outro lado, para alguns destes – os *sem tempo* – o OP não se configurou como um espaço de atuação a ser objeto de investimento de tempo: alguns deles declaram ter deixado de participar do OP para se dedicar a suas atividades profissionais e/ou pessoais (C16, C20). Ou seja, trata-se de indivíduos que não encaram as horas dedicadas ao OP como um meio de engrandecimento pessoal ou mesmo um degrau a ser transposto para que possa se constituir como uma “liderança” política em seu bairro, que pode ser lembrada pelos políticos em situações futuras. Tanto os *manipulados* como os *sem tempo* sequer se candidataram à reeleição para um novo mandato como delegados ou conselheiros do OP. É possível considerar que alguns deles sequer tinham intenção em ser conselheiros e acabaram o sendo por força das circunstâncias ou de um convite bem feito pelos coordenadores do OP (C8, C16, C24). Ao contrário, como vimos, 12 dos 21 conselheiros incluídos na categoria “alto índice de envolvimento político” articularam-se por sua reeleição para o mandato de 2009-2011, inclusive tendo atuado para a alteração do regimento interno do OP, que previa apenas uma reeleição. Quando não o fizeram, em geral o motivo é o de terem assumido um cargo comissionado na prefeitura ou na Câmara Municipal (C6, C12, C23, C27).

Com relação à efetiva participação nas instâncias do OP, é possível perceber indícios de que o processo é bastante frágil. Um dos conselheiros (C29) expressa isso, ao declarar que no Fórum dos Delegados, que teria formalmente cerca de 200 representantes, seria comum a ocorrência de reuniões com frequência média de 30 delegados.⁹³ Por outro

⁹³ Situação que pode ter levado a que houvesse a mudança regimental, de reuniões trimestrais, para reuniões semestrais e, eventualmente, realizadas por regiões, o que facilita o deslocamento dos delegados. Ver Anexo 1.

lado, em três casos se constatou que os conselheiros foram convidados, ainda que informalmente, pela Coordenadoria do OP para se tornarem delegados e, em seguida, conselheiros (C8, C24, C7). Trata-se, inclusive, de casos em que as pessoas estão filiadas ou simpatizam com partidos que não o PT (C24, C7), ou mesmo apresentam-se de maneira mais independente e crítica ao processo (C8).⁹⁴ Este aspecto reforça a ideia da predominância do governo nestes processos, e sobretudo dos indivíduos lotados nas coordenadorias do orçamento participativo, em geral ideologicamente mais comprometidos com a ideia da participação na elaboração de políticas públicas, como os maiores mobilizadores para que o processo permaneça.

Este quadro se completa com os relatos mais ácidos sobre a efetividade do orçamento participativo. Os conselheiros mais críticos – mas que não aparentam ingenuidade política pois apresentam, em geral, alto envolvimento político – ressaltam que o OP seria “mais para fazer política, sem muita efetividade” (C22), ou que se trata de uma “participação pró-forma, uma ratificação de decisões que já foram tomadas pela prefeitura” (C10). Ou ainda, reclamam da “peneira” de demandas feita pela prefeitura antes da aprovação da proposta final do COP (C6). O conselheiro dirigente de partido de oposição (C26) é ainda mais enfático: “quem decide é o prefeito. Não se tem voz ativa. No final, somos apenas convidados para a inauguração”.

Foi possível constatar que alguns conselheiros possuem ligações explícitas com vereadores eleitos ou secretários (C6, C9, C11, C12, C14, C21, C27). Por outro lado, outros conselheiros indicaram que a vinculação a algum vereador parece ser o caminho chave para “avançar” no OP: “ali sempre tem que ter um vereador para trabalhar... eu não aderi, então a gente tem dificuldade de avançar...” (C4). O entendimento do OP como um espaço de visibilidade política é evidente: “a gente é muito bem visto nas secretarias, o prefeito prestigia” (C12); outro conselheiro (C26) declarou que participou do OP “mais pelo meu amigo do PMDB, pra ver se ajudava na campanha (dele a vereador)”; o

⁹⁴ Vera Coelho já indicou que no caso dos conselhos e saúde de SP alguns gestores procuravam agregar aos conselhos pessoas que não fossem ligadas aos movimentos de saúde, de forte influência petista, o que configuraria o “paradoxo de atrair não aliados”. Este fenômeno deve dizer respeito às “escolhas estratégicas feitas por gestores e participantes sobre que alianças e procedimentos eles crêem que servirá melhor a seus interesses e valores” (Coelho, 2007: 92). No caso do OP de Osasco, parece haver uma ação deliberada, ainda que tímida, da Coordenadoria do OP para atrair cidadãos não identificados com o PT.

conselheiro C29 disse: “eu era candidato, então queria ter obras no bairro”; C32, por sua vez, disse ter ficado “chocada” com o fato de o OP ter servido de “trampolim para aqueles que querem ser candidatos (a vereador)”.

Esta questão dos conselheiros que seriam candidatos a vereador foi debatida fortemente no COP. Segundo a coordenadora do OP, houve um debate intenso no Conselho sobre este assunto, que durou uma reunião inteira. Ao final, decidiram que os conselheiros que fossem se candidatar deveriam renunciar ao posto, no prazo legal de desincompatibilização do poder público. O argumento é o de que os candidatos poderiam “se aproveitar do posto, pois eles teriam informação privilegiada”. Segundo a coordenadora do OP, este tema foi levantado pelos próprios conselheiros, o que reforça nosso argumento de uma ampla relação deste espaço com as dinâmicas e disputas próprias da sociedade política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desejo pela elaboração desta tese partiu de um incômodo com a relação à literatura sobre o orçamento participativo. Esta, predominantemente, destacava a sociedade civil como principal protagonista das experiências de OP e remetia sua existência à renovação da “esfera pública” no Brasil e na América Latina, ocorrida a partir dos anos 1970. Neste processo, os “novos atores” da sociedade civil teriam desenvolvido um agir político “comunicativo” (Habermas, 1984) baseado nos preceitos das identidades plurais, das formas próprias de organização e, sobretudo, da autonomia com relação ao Estado. Este, entretanto, teria se mantido avesso a tais mudanças e – preenchido por uma cultura política autoritária – permanecia a manietar a sociedade civil com a reprodução de práticas clientelistas e patrimonialistas, de captura da “esfera pública” segundo a lógica “estratégica” do poder. Assim, o processo de democratização na América Latina permanecia truncado, pela continuidade desta situação mesmo após o ocaso das ditaduras na região. A partir deste referencial teórico dava-se a crítica às teorias da transição democrática: enquanto não fossem incorporadas à esfera estatal as práticas do agir comunicativo, não seria possível se falar de processos efetivos de democratização.

O surgimento das experiências de orçamento participativo no Brasil, particularmente a de Porto Alegre, pareceu indicar o caminho para que tais práticas democráticas pudessem ser incorporadas às dinâmicas do Estado. O “elo empírico (...) entre a perspectiva institucional e a teoria da sociedade civil” (Avritzer e Wampler, 2004: 219-220) teria sido “gerad(o) na interseção entre sociedade civil e administração estatal” (Avritzer, 2002b: 30).

As experiências de OP, de maneira geral, se baseariam nos seguintes elementos, coerentes com os parâmetros da “esfera pública” democrática: a) cessão de soberania do Estado às formas de deliberação pública e participativa – as assembleias formadas pelos cidadãos em geral; b) a utilização de métodos locais da democracia participativa, como as reuniões, assembleias e conselhos; c) a possibilidade de revisão das regras do processo pelos próprios representantes da sociedade civil – autorregulação soberana; e d) a incorporação de fórmulas técnicas que buscavam a chamada reversão (ou

inversão, na terminologia petista) de prioridades na distribuição de recursos públicos – o elemento distributivista (Avritzer, 2003a: 14-15).

A partir desta leitura sobre o OP foram elaboradas investigações guiadas pela busca em se avaliar: a) a tradição associativa de determinada cidade; b) a vontade política do governo local em viabilizar a experiência de participação na elaboração do orçamento; e c) o desenho institucional do orçamento participativo. Produziu-se, assim, uma literatura que ficou refém deste modelo de análise do OP. O foco em se compreender a força e as características da sociedade civil local foi o mote inicial, uma vez que a principal referência “histórica” desta literatura era mesmo a tradição das teorias dos movimentos sociais “autonomistas” dos anos 1970 e 1980, processo já demonstrado por Gurza Lavalle (2003). Outra parte da literatura, sobretudo aquela inspirada na temática habermasiana da “democracia deliberativa”, apegou-se à comparação entre desenhos institucionais para verificar as características dos modelos de sucesso.⁹⁵

Nas reflexões sobre a vontade política dos governantes, recolocou-se a temática das duas culturas políticas – a democrática, própria da sociedade civil, e a autoritária, própria do Estado. Neste sentido, boa parte dos trabalhos – como se indicou no capítulo 2 – transparece certa contrariedade quando se verifica, ao longo da década de 1990, mas principalmente em determinadas experiências da década atual, falta de prioridade de governos petistas na execução do OP. Esta situação se alia às opções de governabilidade encetadas por tais governos, avaliadas em alguns trabalhos como uma “ambiguidade” na cultura política (Neves, 2008) ou o reflexo de uma “cultura política ambivalente” (Ricci, 2004), em outra formulação. Outros trabalhos, ainda, tentaram refletir sobre as dificuldades aos movimentos sociais na medida em que “o próprio PT (que) parecia estar isolado numa redoma que impedia que ele se maculasse com os jogos políticos, fisiológicos e antiéticos que tradicionalmente marcaram a política brasileira” (Teixeira e Tatagiba, 2005: 77) passou a ser visto como um partido “como os outros”, depois das dificuldades éticas que vieram a público em meados da década.

⁹⁵ Para a comparação entre desenhos institucionais, ver o texto de Fung (2004).

Com o amparo de uma literatura não convencional para o estudo das novas instâncias de participação – a sociologia dos partidos políticos – a proposta desta tese foi a de buscar compreender o OP não como um tipo ideal de desenho institucional democrático (Avritzer, 2009), mas a partir de um ponto de vista que pudesse: a) por um lado, incorporar à análise as dimensões político-estratégicas de viabilização destas experiências, que nos respondessem, afinal, o sentido da ação de um governo municipal ao estabelecer um processo de participação para a montagem da peça orçamentária, sobretudo em situações em que não se caracteriza enfrentamento político com o Legislativo local; e b) por outro lado, encontrar respostas para a pergunta sobre *quem* participa de tais experiências e, mais que isso, sobre qual o perfil daqueles que têm uma participação qualificada, que requer dedicação ao processo e que, em tese, têm o poder de deliberação sobre as demandas a serem encaminhadas ao Legislativo – como é o caso dos conselheiros do OP. Buscava-se, portanto, uma alternativa metodológica aos *surveys* sobre amostras de participantes de plenárias – que, de modo geral, tem uma participação episódica junto ao orçamento participativo –, base de muitos trabalhos analíticos sobre o OP.

O que se pode observar na experiência de Osasco foi um processo que guarda sua importância não por ser aquilo que pretende ser – um veículo de participação dos cidadãos na elaboração do orçamento municipal, processo no qual tem apenas uma função ornamental – mas por ser um elemento estratégico no diálogo do governo com setores politicamente ativos da população em todas as regiões da cidade, fundamental para a ampliação e consolidação de sua base política. Em sentido correlato a este, o OP se configura em um elemento estratégico de captação e formação de novos quadros partidários para o PT. Tendo este assumido, também naquele nível local, uma feição de partido voltado às instituições políticas formais, o OP é uma alternativa de arena pública – na escassez de ambientes deste tipo – que possibilita a identificação de lideranças ascendentes, que podem adentrar ao partido ou, se já forem filiados, assumir posições mais relevantes em sua dinâmica, sobretudo em momentos eleitorais.

Com relação aos conselheiros do OP, pode-se verificar que a maioria deles encontra-se nas franjas da sociedade política, participantes do jogo político-eleitoral, com

níveis elevados de conhecimento de suas regras informais e contando com o orçamento participativo como uma oportunidade de ampliar sua compreensão do funcionamento dos governos, seu conhecimento sobre a cidade e sua própria visibilidade política. Poucos são ligados a outras formas de associativismo, seja em sindicatos, movimentos sociais ou organizações da sociedade civil. O OP é, para eles, talvez a única possibilidade de colocação na cena pública e de contato com os membros da sociedade política. Talvez seja mesmo a oportunidade que precisavam para que lhes despertasse a vocação para o cuidado da coisa pública. Provavelmente, no OP permanecerão, mesmo que o processo de escolha de demandas orçamentárias seja pouco efetivo.

Uma parte minoritária, entretanto, parece não demonstrar aptidão para manter-se nesta arena da qual o OP é parte, ao menos conforme as regras que lhe são próprias. Alguns denunciam a pouca efetividade do processo e preferem se ausentar. Outros identificam no OP os mesmos vícios que os fizeram ver nele uma alternativa deslocada dos jogos de poder. A eles, parece estar reservada a indignação confortável contra as coisas da política, própria da vida privada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arretche, Marta. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP.
- Augustin, Arno Filho. (1994). A experiência do Orçamento Participativo na Administração Popular da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. In: Horn, Carlos Henrique (org.). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. As políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no Governo Olívio Dutra, 1989-1992. Porto Alegre: Ortiz, p. 49-67.
- Avritzer, Leonardo. (1995). Cultura política, atores sociais e democratização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 28, p. 109-22, junho.
- _____. (1996a). *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- _____. (1996b). Racionalidade, mercado e normatividade: uma crítica dos pressupostos da teoria da escolha racional. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 44, mar., p. 165-178.
- _____. (1997). Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*. São Paulo, v. 1, n. 39, p. 149-174.
- _____. (1999). Teoria crítica e teoria democrática: do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 53, mar., p. 167-188.
- _____. (2000) Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*. São Paulo, n. 50, p. 25-46.
- _____. (2002a). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton (EUA) e Oxford (RU): Princeton University Press.
- _____. (2002b). 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, p. 17-45.

- _____. (2003a). O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 13-60.
- _____. (2003b). Prefácio. In: Ribeiro, Ana Clara; Grazia, Grazia de (orgs.). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, Fórum Nacional de Participação Popular - FNPP.
- _____. (2005a). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: Santos, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3ª Ed., p.561-97, [2002].
- _____. (2005b). New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. *Revista Direito GV*. São Paulo, número especial, p. 55-74.
- _____. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464.
- _____. (2009). *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Avritzer, Leonardo (org.). (2004). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp.
- Avritzer, Leonardo e Costa, Sergio. (2004). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728.
- Avritzer, Leonardo e Lyyra, Timo. (1994). Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento (Entrevista de Alberto Melucci). *Novos Estudos*. São Paulo, n. 40, nov., p. 152-166.
- Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (orgs.). (2003). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez.
- Avritzer, Leonardo e Pereira, Maria Lourdes. (2005). Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte, número especial, março, p. 14-39.

- Avritzer, Leonardo; Recamán, Marisol; Venturi, Gustavo. (2004). O associativismo na cidade de São Paulo. In: Avritzer, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, p. 11-57.
- Avritzer, Leonardo e Santos, Boaventura. (2005) Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3ª Ed., 39-82.
- Avritzer, Leonardo e Wampler, Brian. (2004). Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: Coelho, Vera Schattan e Nobre, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, p. 210-238.
- Baierle, Sergio. (1992). *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeitos nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política – IFCH – Unicamp. Campinas.
- _____. (2002). OP ao termidor? In: Verle, João e Brunet, Luciano (orgs.). *Construindo um mundo novo: avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Brasil*. Porto Alegre: Guayí, p. 132-164.
- Baiocchi, Gianpaolo. (2005). *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford, Califórnia, EUA: Stanford University Press.
- Bello, Carlos. (2007). Orçamento participativo em São Paulo: uma invenção de limitado alcance. In: Oliveira, Francisco; Rizek, Cibele (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, p. 103-127.
- Bittar, Jorge (org.). (1992). *O modo petista de governar*. Caderno Especial de Teoria & Debate. Diretório Regional de São Paulo do Partido dos Trabalhadores.
- Blondel, Jean; Cotta, Maurizio. (2000). *The nature of party government: a comparative European perspective*. London: Palgrave.
- Bobbio, Norberto. (2000). ‘Sociedade civil’. In: Bobbio, N.; Matteucci, N.; Pasquino, G. *Dicionário de Política*. V. 2. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p. 1206-1211, 5ª ed.

- _____. (2003). *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 10ª ed.
- Bohman, J. (1996). *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Borba, Gustavo. (2005). *A negociação de sentidos sobre participação: um estudo dos processos dialógicos do Orçamento Participativo de Ipatinga-MG, pelo viés da cidadania*. Dissertação de Mestrado em Psicologia Social. PUC-SP. São Paulo.
- Bosi, José Alfredo. (2007). *Democracia participativa: uma alternativa para novos desenhos institucionais*. A experiência na área orçamentária. Dissertação de Mestrado. Programa de Estudos Pós-graduados em Administração. PUC-SP. São Paulo.
- Bourdieu, Pierre; Wacquant, Loïc. (1992) *Réponses: pour une anthropologie réflexive*. Paris : Éditions du Seuil.
- Canclini, Nestor G. (2008). *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: Edusp, 4ª edição.
- Cardoso, Ruth. (2004) A trajetória dos movimentos sociais. Dagnino, Evelina (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 4ª reimpressão (1996).
- Carlos, Euzinéia. (2007). *Controle social e política redistributiva no orçamento participativo*. Vitória: EDUFES.
- Carvalho, Maria do Carmo; Felgueiras, Débora. (2000). *Orçamento Participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. São Paulo: Pólis.
- Castello, Graziela; Gurza Lavallo, Adrián; Houtzager, Peter. (2009). Organizações civis e representação política em instituições participativas no Brasil. In: Cornwall, A. e Coelho, V. S. (orgs.). Op. Cit., p. 139-155.
- Cavalcanti, Gustavo. (2006). *Uma concessão ao passado: trajetórias da União de Movimentos de Moradia de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Sociologia – FFLCH – USP. São Paulo.
- CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. (1999). *Orçamento participativo – Quem é a população que participa e que pensa do processo*. Porto Alegre.

- _____. Quem é o público do Orçamento Participativo – 2002. (2003). Porto Alegre.
- Coelho, Vera Schattan. (2004). Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: Coelho, Vera Schattan e Nobre, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, p. 255-269.
- _____. (2007). A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados. São Paulo. *Novos Estudos*, n. 78, p. 77-92, julho.
- _____. (2009). Conselhos de Saúde no Brasil: incluindo os excluídos?. In: Cornwall, A. e Coelho, V. S. (orgs.). *Op. Cit.*, p. 55-75.
- Coelho, Vera Schattan e Favareto, Arilson. (2007). Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: Dagnino, E. e Tatagiba, L. (orgs.). *Op. cit.*, p. 97-126.
- Cohen, Joshua. (1997). Deliberation and democratic legitimacy. In: Bohman, J. e Rehg, W. (eds.). *Deliberative democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, p. 67-92.
- _____. (1998). *Reflections on Habermas on democracy*. Florence: European University Institute.
- Cornwall, Andrea. (2009). A democratização da administração dos serviços de saúde: o caso do Cabo de Santo Agostinho, Brasil. In: Cornwall, A. e Coelho, V. S. (orgs.). *Op. Cit.*, p. 181-205.
- Cornwall, Andrea e Coelho, Vera Schattan (orgs.). (2009). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública.
- Corwall, Andrea e Coelho, Vera S. (2009). Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais. In: Cornwall, A. e Coelho, V. S. (orgs.). *Op. Cit.*, p. 23-52.
- Costa, Gisele Paim. (2006). *Consciência política e cidadania mediadas pela participação política: um estudo de caso em Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Psicologia Social – PUC-SP.
- Costa, Sérgio. (1997). Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 35, p. 121-134, outubro.

- Couto, Cláudio. (1995). *O desafio de ser governo: o PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CRITERIUM. (2004). Perfil dos delegados do orçamento participativo. São Paulo.
- Dagnino, Evelina. (2002). 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, p.279-301.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto; Panfichi, Aldo. (2006). Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: Dagnino, E.; Olvera, A; Panfichi, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, p. 13-91.
- Dagnino, Evelina e Tatagiba, Luciana (orgs.). (2007). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó-SC: Argos.
- Dahl, Robert. (1989). *Prefácio a teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Damatta, Roberto. (2000). *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 6ª ed.
- Delamaza, G.; Ochsenius, C.; Robles, C. (2006). Trajetórias, redes e poder: sociedade civil e política na transição democrática chilena. In: Dagnino, E.; Olvera, A; Panfichi, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, p. 417-465.
- Deleuze, Gilles; Guattari, Felix. (1980). *Mil Platôs* V. 1. São Paulo: Ed. 34.
- Dias, João Marcus. (2006). *O orçamento participativo na cidade de São Paulo: confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. Dissertação de Mestrado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. PUC-SP. São Paulo.
- Dias, Marcia Ribeiro. (2002). *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj.
- Doimo, Ana Maria. (1995). *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS.

- Dutra, Olivio. (2008). 'Entrevista'. In: Ferreira, Marieta; Fortes, Alexandre (orgs). *Muitos caminhos, uma estrela: memórias de militantes do PT*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 105-139.
- Duverger, Maurice. (1970) [1951]. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Faria, Cláudia F. (2003). Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 217-247.
- Fedozzi, Luciano. (2001). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ª ed.
- Feltran, Gabriel. (2006). Deslocamentos – trajetórias individuais, relações entre sociedade civil e Estado no Brasil. In: Dagnino, E.; Olvera, A; Panfichi, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, p. 371-416.,
- Ferreira, Carolina Silva. (2007). *Orçamento participativo e governança solidária local na prefeitura de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRGS. Porto Alegre.
- Figueiredo, Vanessa. (2005). Estratégias urbanas em busca do desenvolvimento local: a experiência do Projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André. Dissertação de Mestrado. FAU-USP. São Paulo.
- Filomena, César L. (2006). *O agonismo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal: a experiência da Administração Popular em Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, PUC-RS. Porto Alegre.
- Franco, Maria Sylvia de C. (1983). *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Kairós Livraria Editora, 3ª ed.
- Fung, Archon. (2004). Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: Coelho, Vera Schattan e Nobre, Marcos (orgs.).

- Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.* São Paulo: Ed. 34, 173-209.
- Gaventa, John (2009). Prefácio. In: Cornwall, A. e Coelho, V. S. (orgs.). *Op. Cit.*, p. 13-21.
- Genro, Tarso e Souza, Ubiratan. (1997). *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2ª ed.
- Genro, Tarso et alli. (1997). *Desafios do governo local: o modo petista de governar.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Gerschman, Silvia. (2004). Conselhos municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares. Rio de Janeiro. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 20, n. 6, novembro/dezembro.
- Giddens, Anthony. (1998). Política e sociologia no pensamento de Max Weber. In: Giddens, A. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo.* São Paulo: Unesp, p. 25-71.
- Goldman, Marcio. (2006). *Como funciona a democracia: uma teoria etnográfica da política.* Rio de Janeiro: 7Letras.
- Goldstone, Jack (ed.). (2003). *States, parties and social movements.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Goldstone, Jack. (2003). Introduction: bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: Goldstone, J. (ed.). *Op. cit.*, p. 1-24.
- Goulart, Jefferson. (2006). “Orçamento Participativo e gestão democrática no poder local”. *Lua Nova.* São Paulo, n. 69, p. 49-78.
- Gurza Lavalle, Adrian. (2003). Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos.* São Paulo, n. 66, julho, p. 91-109.
- Gurza Lavalle, Adrian; Castello, Graziela e Bichir, Renata. (2004). Quando novos atores saem de cena: continuidades e mudanças na centralidade dos Movimentos Sociais. Florianópolis. *Cultura e Política, Revista de Sociologia Política.* UFSC, n. 25, outubro, p. 35-53.
- Gurza Lavalle, Adrian; Houtzager, Peter; Acharya, Arnab. (2004). Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São

- Paulo. In: Coelho, Vera Schattan e Nobre, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, p. 343-367.
- Habermas, Jürgen. (1984). *Theory of communicative action*. Boston, Beacon Press.
- _____. (1995). *Between facts and norms*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Herbert, Sérgio. (2008). *Orçamento Participativo na perspectiva de Freire e Gramsci: condições para a emergência e formação de lideranças*. Porto Alegre: Redes Editora.
- Hohlfeldt, Antonio; Fortunati, José. (2001). *O fascínio da estrela: trajetória e contradições do Partido dos Trabalhadores*. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- Houtzager, Peter; Gurza Lavalle, Adrian; Acharya, Arnab. (2004). Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: Avritzer, L. (org.). (2004). Op. cit., p. 257-322.
- Iasi, Mauro. (2006). *As metamorfoses da consciência de classe: o PT entre a negação e o consentimento*. São Paulo: Editora Expressão Popular.
- Jesus, Cláudio. (2004). *Orçamento participativo e associativismo comunitário*. Belo Horizonte: Editora Newton Paiva.
- Keck, Margaret. (1991). *PT: A lógica da diferença*. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática.
- Lacerda, Lélia. (2003). 'Orçamento participativo no Brasil: a repolitização do orçamento e a democratização das políticas públicas'. Fortaleza. *Revista Humanidades*, v. 18, n.2, p. 93-108, ago/dez.
- Leal, Paulo R. (2005). *O PT e o dilema da representação política: os deputados federais são representantes de quem?*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Liguori, Guido. (2003). Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: Coutinho, C. N.; Teixeira, A. P. (orgs.). *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 173-188.
- Linhares, Clarice. (2006). *Uma peça participativa para dois atores: instituições políticas e sociedade civil na cena dos orçamentos participativos*. Dissertação de Mestrado. FAFICH-UFMG. Belo Horizonte.

- Linz, J.; Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lüchmann, Lígia Helena. (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Departamento de Ciência Política, IFCH-Unicamp. Campinas-SP.
- Magalhães, Inês; Barreto, Luiz; Trevas, Vicente (orgs.). (1999). *Governo e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Marquetti, Adalmir. (2008). Orçamento participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: Marquetti, A. et alli (orgs.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã.
- McAdam, Doug; Tarrow, Sidney e Tilly, Charles. (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Medeiros, Rogério. (2007). In: Dagnino, E. e Tatagiba, L. (orgs.). op. cit., p. 167-202.
- Melucci, A. (1989). *Nomads of the present: social movements and individual needs in contemporary society*. Philadelphia: Temple University Press.
- Meneguello, Rachel. (1989). *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____. (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo, (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.
- Michels, Robert. (1982) [1911]. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Editora UnB.
- Navarro, Zander. (2003). O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 89-128.
- Neves, Angela. (2008). *Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o Orçamento Participativo*. Rio de Janeiro: Gramma, Faperj.

- _____. (2007). Espaços públicos e práticas políticas: os riscos de despolitização da participação da sociedade civil. In: Dagnino, E. e Tatagiba, L. (orgs.). Op. cit., p. 395-420.
- Nobre, Marcos. (2004). Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: Coelho, Vera Schattan e Nobre, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, p. 21-40.
- Nylen, Willian R. (2002). Testing the empowerment thesis: the participatory budget in Belo Horizonte & Betim, Brazil. *Comparative Politics*, n. 34, 127-145.
- Oliveira, Francisco de; Paoli, Maria Célia; Rizek, Cibele. (2003). Orçamento Participativo: uma invenção da política. In: Benevides, Maria Victoria et alli (orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Instituto Cidadania.
- ONG Solidariedade (coord.). (2003). *Caminhando para um mundo novo: orçamento participativo de Porto Alegre visto pela comunidade*. Petrópolis-RJ: Vozes.
- Ostrogorski, Mosei. (1964) [1901]. *Democracy and organization of political parties*. Chicago: Quadrangle Books.
- Ottmann, Goetz. (2006). Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos Estudos*, n. 74, março, p. 155-175.
- Panebianco, Angelo. (2005). *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- Paoli, Maria Célia. (1995). ‘Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político’. In: Hellmann, Michaela (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil: “Sem a gente não tem jeito”*. São Paulo: Marco Zero, Ildes-FES, Labor.
- Pereira, Eduardo Tadeu. (2007). *O OP (Orçamento Participativo) como processo de educação política: um estudo da histórica experiência de Várzea Paulista – SP*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação. Unicamp. Campinas-SP.
- Pereira, Maria de Lourdes. (2007). As políticas públicas locais e os processos de ‘hibridação’ no Brasil e na América Latina. In: Dagnino, E.; Tatagiba, L. (orgs.). Op. cit., p. 331-50.

- Pizzirani, Fabiane. (2006). *O papel dos processos de participação popular na gestão municipal: estudo do orçamento participativo no município de Rio Claro-SP*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. FFLCH-USP. São Paulo.
- Pontual, Pedro. (2000). *O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado*. Tese de Doutorado em Educação. PUC-SP. São Paulo.
- Przeworski, Adam. (1989). *Capitalismo e social democracia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Putnam, Robert. (2006). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 5ª ed.
- Reis, Daniel A. (2007). O Partido dos Trabalhadores: trajetória, metamorfoses, perspectivas. In: Ferreira, J. e Reis, D. A. (orgs.). *Revolução e democracia (1964-...)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 503-540.
- Ricci, Rudá. (2004). Associativismo paulistano e cultura ambivalente. In: Avritzer, L. (org.). Op. cit., p. 59-103.
- Rizek, Cibele. (2004). Orçamento Participativo em São Paulo: publicização da cidade? Paper apresentado ao VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais.
- _____. (2007). São Paulo: orçamento e participação. In: Oliveira, Francisco; Rizek, Cibele (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, p.129-56.
- Rodgers, Dennis. (2009). Subvertendo os espaços participativos? Políticas locais e orçamento participativo na Buenos Aires pós-crise. In: Cornwall, A. e Coelho, V. S. (orgs.). Op. cit., p. 207-228.
- Rover, Oscar. (2003). O Orçamento Participativo de Chapecó e sua dimensão rural. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 249-95.
- Sader, Eder. (1995) [1988]. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed.
- Sánchez, Félix. (2002). *Orçamento participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez.

- _____. (2004). O orçamento participativo em São Paulo (2001/2004): uma inovação democrática. In: Avritzer, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, p. 409-70.
- Santos, Adriano Caetano. (2009). *Os primeiros 15 anos de orçamento participativo no Brasil: um balanço da literatura produzida*. Campinas. Dissertação de Mestrado. IFCH – Unicamp.
- Santos, Boaventura. (2005). Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: Santos, Boaventura (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3ª Ed., p. 455-559.
- Sarti, Ingrid. (1996). A utopia de Michels e a democracia partidária em perspectiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 30, fevereiro, p. 129-38.
- Scarrow, Susan. (1996). *Parties and their members: organizing for victory in Britain and Germany*. New York: Oxford University Press.
- Shah, Anwar (ed.). (2007). *Participatory budgeting*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Silva, Marcelo Kunrath. (2006). Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*. Porto Alegre, n. 16, p. 156-79, jul./dez. (M.Silva, 2006)
- Silva, Mércia. (2003). *Belo Horizonte e o Orçamento Participativo: harmonia e crise entre os diversos atores envolvidos no processo de decisão orçamentária*. Dissertação de Mestrado. Ciência Política, USP. (M.Silva, 2003).
- Silva, Tarcísio. (2003). Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 297-334. (T.Silva, 2003)
- Silva, Reinaldo Gomes. (2006). Orçamento participativo: o caso de Piracicaba-SP. Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. PUC-SP. São Paulo. (R.Silva, 2006)

- Singer, Paul. (1996). *Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. São Paulo: Brasiliense.
- Singer, Paul e Brant, Vinícius Caldeira (orgs.). (1982) [1980]. *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: CEBRAP, 3ª ed.
- Sintomer, Yves; Gret, Marion. (2003). *Porto Alegre: a esperança de uma outra democracia*. Tradução de Gilberto Ferreira e Ester Camila. Porto-Portugal: Campo das Letras.
- Soares, José Arlindo e Gondim, Linda. (2002). 'Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local'. In: Soares, José A. e Bava, Silvio Caccia (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 2ª ed.
- Teixeira, Ana Claudia. (2003). O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 189-215.
- Teixeira, Ana Claudia e Tatagiba, Luciana. (2005). *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo: Instituto Pólis, PUC-SP. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise de políticas públicas da cidade de São Paulo, 25).
- Vitale, Denise. (2004a). *Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002)*. São Paulo: Instituto Pólis, PUC-SP. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise de políticas públicas da cidade de São Paulo, 18).
- _____. (2004b). Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: Coelho, Vera Schattan e Nobre, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, p. 239-54.
- Wampler, Brian. (2004). Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo. In: Avritzer, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp, p. 371-407.
- _____. (2007). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

- Weber, Max. (1993) [1917]. *Parlamento e governo numa Alemanha reordenada*.
Petrópolis, RJ: Vozes.
- _____. (2004). *Economia e sociedade*. Vol. 1 e 2. Brasília: Editora UnB; São Paulo:
Imprensa Oficial.
- _____. (2005). *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 13ª ed.
- Wood, Terence. (2004). *Participatory democracy in Porto Alegre and Belo Horizonte*.
Master of Development Studies Degree. Victoria University of Wellington.
Wellington, New Zealand.

ENTREVISTAS REALIZADAS

Alenice Abrantes – 4/11/2009

Rose Lima – 28/03/2010

Valmir Prascidelli – 28/03/2010

Conselheiros do Orçamento Participativo de Osasco entrevistados (outubro e novembro de 2009)

Admilson José Gandolfo

Antonio Costalunga

Antonio de Froza

Carlos Ventura da Silva

Claudio Magno da Silva

Cláudio Antonio Roncone

Creusa Alves Cardoso

Daisy Monteiro Silva

Elaine Aparecida Gomes

Ely Martins

Eustáquio Fernandes de Matos

Glayton Hipólito

Isaías Gomes da Silva

José Francisco Guimarães

José Maria da Costa

José Neres dos Santos

José Pontiere Netto

José Raimundo dos Santos

José Roberto Cavalcante

Josmar Rocha de Oliveira

Juraci da Silva

Koiti Hirashima

Luiz Antonio Machado de Moraes

Maria Aparecida Serenini

Maria Aparecida Silveira

Maria Isabel Lemos

Maria Ribeiro da Silva Motta

Maria Soares de Castro

Maria Solange Ramos de Avelar

Neide Moreira da Silva Souza

Thaynan Albuquerque

Wilson Antonio Tabai

ANEXOS

ANEXO 1

REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE OSASCO

Fevereiro de 2010

Capítulo I - Da Composição e da Estrutura Geral do OP

Art. 1º O Orçamento Participativo (OP) é um programa de democratização e descentralização da Administração do Município de Osasco. Diretamente e voluntariamente, a população pode discutir e decidir sobre o orçamento e as necessidades reais de seu bairro e região.

Art. 2º- Serão realizadas reuniões informativas e deliberativas nas seguintes Regiões:

- 01 - Bonança, Paiva Ramos, Portal I e II, Colinas, Açucara e Morro do Socó
- 02 - Menck, D'Avila, Santa Rita, V. Simões, Três Montanhas, Platina, Vânia Helena, V. Rodrigues, Ind. Mazzei, V. Clarice, São João da Bela Vista e Santa Fé.
- 03 - Helena Maria, Baronesa e Vila das Rosas
- 04 - Munhoz Jr, Elvira, Bel Jardim, V. Ivone, V. Serventina e São Vicente de Paula
- 05 - Piratininga, Aliança, Canaã, Terra é Nossa, Copromo, Vila Nova, IAPI, Constran e Castelo Branco
- 06 - Rochdale e Mutinga
- 07 - Ayrosa, Remédios, Marieta, V. São José, V. Julieta, São Francisco e Ind. Remédios
- 08 - Quitaúna, Cidade das Flores, São Pedro, V. Izabel, V. Militar e Setor Militar.
- 09 - Km 18, Alto do Farol, Jd. das Flores e Vl. Borale.
- 10 - Centro, V. Osasco, Presidente Altino, Bonfim, V. Leonor, Ind. Centro e Wilson.
- 11 - V. Yara, Campesina, Continental, Cidade de Deus, Ind. Autonomistas, Santo Antoninho e Adalgisa.
- 12 - Padroeira I e II, Jd. Roberto, Cirino, Turíbio, Lofredo, Vicentina, *Pacheco Chaves, Jd. Maria Paula e Conjunto Vitória*
- 13 - V. Yolanda, Santo Antonio, Califórnia, Pestana e V. Prado
- 14 - Cipava, Jaguaribe, Bela Vista, Ipê, V. Aliança, Sindona, Jd. Sônia e São Marcos
- 15 - D'Abril, Umuarama, Glória, Nova América, Oriental, Jd. Esther e Filipini
- 16 - Veloso, Cipava II, São Vitor, Jd. Paulista, Jd. Autonomistas e Cj. Dos Metalúrgicos.
- 17 - Novo Osasco, Bussocaba, City Bussocaba, Belmonte e Jd. Helena.
- 18 - Conceição, Santa Maria, 1º de Maio, Tereza, Olaria do Nino, Recanto das Rosas, Fazendinha e Raposo Tavares.
- 19 - Bandeiras, Joelma, São Cristóvão, Pq. dos Palmares, Iguassú e Cachoeirinha.

Art. 3º - É papel do Orçamento Participativo:

- I) Mapear novas formas de manifestação social, existente ou que venham a existir, para incluir a população das regiões periféricas;
- II) Criar na população, a partir do debate democrático do orçamento da cidade, a noção de cidadania.

- III) Conscientizar a população de que o OP é um dos instrumentos do Governo Municipal para inverter as prioridades.
- IV) Propiciar junto aos bairros os meios necessários para a implantação do Orçamento Participativo.
- V) Estimular a participação de setores sociais historicamente excluídos, como mulheres, jovens, negros, *peessoas com deficiência* e idosos.
- VI) Estimular a participação dos diversos segmentos da sociedade, independentemente de classe social, religião, cultura, raça ou convicção política.
- VII) *Levar em conta os Indicadores sociais para escolha de demandas*
- VIII) *Acompanhar o trabalho da Comissão Técnica do OP, que passará a compor o Conselho do OP*

Capítulo II - Da Organização Interna

Art. 4º - O Orçamento Participativo terá a seguinte composição:

- I) Fórum de delegados
- II) Conselho do Orçamento Participativo.
- III) *Coordenação Geral.*
- IV) OP Jovem.

Capítulo III - Dos Delegados

Art. 5º - Serão Delegados do Orçamento Participativo:

- I) Os munícipes de Osasco, eleitos em Reunião de Bairros, obedecendo a proporção de 1 (um) delegado para cada 10 (dez) presentes até o limite de 100 participantes. No que exceder 100 participantes, será eleito 1 delegado a cada 20 (vinte) pessoas presentes.
- II) Delegados representantes das entidades e associações de moradores dos bairros e áreas livres (diretores ou não), 2 (dois) por região.
- III) Delegados representantes da juventude, 2 (dois) em cada região, desde que participantes do processo do OP jovem.
- IV) *Será necessário que o candidato obtenha o número de votos equivalente a 5% do quorum mínimo de eleição.*
- V) *São suplentes todo munícipe que se manifestar como candidato a delegado do OP e não atingir os votos necessários para a sua eleição; desde que aprovado pela plenária regional.*

§ Único – O conjunto dos delegados eleitos nas 19 (dezenove) regiões será a composição do Fórum de Delegados acima indicado.

Art. 6º - O mandato dos delegados será de 2 (dois) anos, ~~podendo haver uma reeleição consecutiva.~~

§ 1º – Não poderão ser delegados os que tiverem mandatos eletivos no Poder Público (Federal, Estadual ou Municipal), cargos em Comissão, bem como Delegados que perderam mandato no exercício.

§ 2º - A idade mínima para votar e ser votado no OP é de 16 (dezesesseis) anos.

Art. 7º - Aos Delegados do OP compete.

I) Organizar as demandas nos bairros, loteamentos, comunidades, regiões, microrregiões e interregiões;

II) Divulgar informações para a população sobre o funcionamento do Orçamento Participativo;

III) Deliberar, propor e fiscalizar o Orçamento Público, receitas e despesas da Prefeitura, além de acompanhar a execução das obras, em conjunto com o COP, até sua conclusão;

IV) Compor, junto ao COP, as comissões que acompanharão as licitações e as execuções das demandas constantes no Plano de investimento, podendo as comissões ser ampliadas com pessoas da comunidade, não excedendo cada comissão e sua ampliação a 7 (sete) pessoas;

V) Deliberar, em conjunto com os conselheiros, o Regimento Interno, além de modificações no processo do OP, em conjunto com a Coordenação do OP.

VI) Defender no Fórum de Delegados as prioridades elencadas nas regiões;

Art. 8º - São direitos dos Delegados:

I) Votar e ser votado para a escolha do COP e em eleições de representação do Fórum dos Delegados, de sua comunidade.

II) Participar, com voz e voto, no Fórum dos Delegados, nas plenárias e reuniões do OP;

III) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pela comunidade, pelo Fórum dos Delegados e pelo COP;

IV) Aos suplentes, de participar do fórum de delegados, das plenárias e reuniões do OP com direito a voz. Com direito a voto na ausência do delegado de sua região.

§ Único – Os delegados perderão seu mandato ao atingir 3 faltas consecutivas ou alternadas, sem justificativa ou por descumprimento de seus deveres.

Art. 9º - São deveres dos Delegados:

I) Conhecer e cumprir o presente Regimento Interno;

II) Comparecer às reuniões da sua comunidade, Plenárias regionais e Fórum dos Delegados;

III) Realizar reuniões na comunidade e com movimentos populares organizados, auxiliados pela Coordenação do OP.

IV) Informar, sempre que necessário, o processo de discussão em sua comunidade e colher sugestões;

V) Informar aos demais Delegados e à sua comunidade quando de sua ausência de alguma reunião ou assembléia;

VI) Informar aos suplentes de delegados de sua região quando da ausência a alguma atividade do OP;

VII) Apresentar à Coordenação do OP, cópia de documentação pessoal, como Carteira de Identidade, Título de Eleitor, Comprovante de Residência e telefone, atualizando-o quando houver alteração.

VIII) Participar de Seminários e atividades de capacitação, visando sua qualificação no conhecimento do ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;

Art. 10º - Os Delegados poderão ter seu mandato revogado a qualquer momento, por assembléia de sua comunidade, ficando garantido o direito de defesa e de recurso ao Fórum dos Delegados, em primeira instância, e ao COP, em ultima instância, devendo a assembléia ser convocada e amplamente divulgada com 15 (quinze) dias de antecedência

§ 1º - A realização de assembléia da comunidade para revogação de mandato deverá ser avisada ao COP, por escrito, indicando data, local e hora, com pelo menos 1 (uma) semana de antecedência.

§ 2º - A assembléia da comunidade deve justificar a revogação do mandato do Delegado, se for o caso, garantido direito de recurso como citado no parágrafo anterior.

§ 3º - A revogação do mandato do Delegado se dará por 50% (cinquenta por cento) mais 1 (um) dos representantes presentes à assembléia da comunidade.

Art. 11º - O Fórum dos Delegados do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por função deliberar sobre as demandas discutidas e votadas nas Plenárias Regionais e reuniões; e se reunirá ordinariamente, *uma vez por semestre*⁹⁶, com quórum mínimo de 50% mais 1 dos delegados. *E mensalmente em suas respectivas regiões.*

§ 1º - O Fórum dos Delegados poderá ser convocado para deliberar excepcionalmente sobre a revogação do mandato do Conselheiro, ou Conselheiros se for o caso.

§ 2º - Caso haja convocação prevista no parágrafo anterior, o Fórum dos delegados irá deliberar somente sobre a revogação do mandato, devendo ser convocado com 15 (quinze) dias de antecedência,

§ 3º - Se a revogação do mandato for confirmada, deverá à mesma ser justificada por escrito, sendo garantido aos Conselheiros direito de defesa e de recurso ao COP.

§ 4º - A confirmação da revogação do mandato dos Conselheiros se dará por deliberação de 2/3 (dois terços) dos Delegados presentes ao Fórum dos Delegados.

Capítulo IV - Dos Conselheiros

Art. 12º - Os Delegados de cada Região, elegem 3 (*três*) Conselheiros Efetivos e 1 Suplente; As Sociedades Amigos de Bairro, Associação de moradores, ~~Entidades religiosas e Entidades de portadores de deficiência~~, *Entidades da Sociedade civil organizada* elegem 5 (Cinco) Conselheiro e o OP Jovem elege 5 (cinco) Conselheiros.

Art. 13º - O mandato dos Conselheiros é de 2 (dois) anos de duração, ~~podendo haver uma reeleição consecutiva.~~

§ 1º - Os Conselheiros poderão ter revogados seus mandatos a qualquer momento, pelo Fórum dos delegados do Orçamento Participativo, chamado especialmente para este fim, com prazo de 15 (quinze) dias de antecedência.

§ 2º - O Fórum dos delegados deve justificar a revogação do mandato, garantindo o direito de recurso ao Conselho de Orçamento Participativo.

§ 3º - A revogação do mandato dos Conselheiros dar-se-á por deliberação de 2/3 (dois terços) dos Delegados no Fórum de Delegados.

⁹⁶ No regimento anterior, eram previstas reuniões trimestrais, e não havia previsão para reuniões regionais.

Art. 14º - São Direitos dos Conselheiros :

I) Votar e ser votado em eleições de representantes do Conselho.

II) Participar, com direito a voz e voto, das reuniões do OP.

III) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.

§ Único: Os Conselheiros perderão seu mandato ao atingir 3 faltas consecutivas ou alternadas, sem justificativa ou por descumprimento de seus deveres.

Art. 15º - São deveres dos Conselheiros;

I) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno.

II) Comparecer as Reuniões e Plenárias do OP e Fórum de Delegados

III) Realizar reuniões mensais em conjunto com o COP e movimentos sociais organizados.

IV) Informar nas reuniões afins, sobre o processo em discussão no conselho e acolher sugestão.

V) Participar de Seminários e atividades de capacitação, visando sua qualificação no conhecimento do ciclo do Orçamento Participativo e do orçamento Público.

VI) Informar aos demais Conselheiros, com antecedência, quando a sua ausência de alguma reunião.

Art. 16º - Ao Conselho do Orçamento Participativo (COP) compete:

I) Apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a proposta de Orçamento Anual a ser enviada a Câmara de Vereadores;

II) Apreciar e emitir opinião sobre o conjunto de obras e serviços constantes do planejamento de governo e Orçamento Anual, apresentado pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP; elegendo para tanto uma comissão de acompanhamento de obras e serviços com 5 (cinco) membros.

III) Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar as receitas e despesas do Orçamento Público, opinando sobre eventuais alterações nos investimentos e planejamento; elegendo para tanto uma comissão de Finanças com 5 (cinco) membros.

IV) Opinar e decidir, em comum acordo com o Executivo, a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária;

V) Apreciar e emitir opinião sobre investimentos que o executivo entenda como necessário para a cidade;

VI) *Indicar 5 (Cinco) Conselheiros para compor a Coordenação Geral do COP, juntamente com 5 (cinco) membros do Governo Municipal, indicados pelo Prefeito de Osaseo.*

§ 1º - As plenárias regionais indicam 3 (três) membros, as Entidades indicam 1 (hum) membro e OP jovem indica 1 (hum) membro. Na ausência de representantes das Entidades ou do OP Jovem, as Plenárias regionais indicarão o membro faltante.

§ 2º - O COP se reunirá ordinariamente, a cada 2 (dois) meses, o quórum para instalação da reunião do Conselho é de 50% + 1 dos Conselheiros.

Capítulo V - Da Coordenação Geral

Art. 17º - O Conselho de Orçamento Participativo terá uma Coordenação Geral, ~~composta por 5 (cinco) Membros indicados pelo Governo Municipal~~, 5 (cinco) representantes da sociedade civil, mais a Coordenadora do OP.

Art. 18º - Será substituído o membro do COP que atingir 3 (três) faltas consecutivas ou 5 (cinco) alternadas, sem justificativa.

§ Único - Faltas justificadas não serão contabilizadas, desde que avisadas com antecedência ou com o aval da plenária.

Art. 19º - À Coordenação do OP compete:

- I) Convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho;
 - II) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;
 - III) Agendar o comparecimento dos Órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- Incisos destacados serão de competência da Comissão Técnica do OP*
- IV) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente a Câmara de Vereadores;
 - V) Acompanhar a execução do Plano Plurianual, tendo em vista as discussões realizadas no PPA Participativo;
 - VI) Apresentar, para apreciação do Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do Poder Público Municipal;
 - VII) Apresentar para apreciação do Conselho, a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça orçamentária, bem como das obras e serviços que poderão constar no Plano de Investimentos;
 - VIII) Convocar os delegados para informar sobre o processo de discussão do conselho;
 - IX) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;
 - X) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
 - XI) Coordenar e planejar as atividades do conselho;
 - XII) Discutir e propor as pautas e o calendário das reuniões;

VI – Capítulo VI – Do OP Jovem

Art. 20º - Simultaneamente e em articulação ao processo do Orçamento Participativo será desenvolvido nas escolas municipais e estaduais, públicas e privadas o OP Jovem, objetivando garantir a participação da juventude e dos estudantes da cidade no processo de debate e definições da Lei Orçamentária Municipal.

Art. 21º - O processo do OP Jovem buscará focar as questões administrativas sob à ótica das necessidades, aspirações e projetos da juventude da cidade de Osasco, garantindo aos jovens representação entre os delegados, conselheiros do OP e a Coordenação Geral do programa.

Art. 22º – Os delegados jovens com acento no fórum de delegados do OP, deverão ser eleitos em plenárias gerais de estudantes que reunirão as escolas de cada uma das 18 regiões do programa.

Art. 23º – As entidades municipais representantes dos jovens e estudantes serão convidadas à participar do OP Jovem, oferecendo suas contribuições para o debate e elaboração de propostas que respondam às reivindicações da juventude local.

Art. 24º – O processo do OP Jovem será desenvolvido em parceria entre a Coordenadoria do Orçamento Participativo, a *Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão*, a Secretaria Municipal de Educação e a Diretoria Regional de Ensino.

Capítulo VII - Das Disposições Gerais

Art.25º - As alterações neste regimento Interno serão discutidas em todas as instâncias antes de sua aprovação.

Art.26º - Os casos omissos neste Regimento serão decididos pelo Fórum dos Delegados do Orçamento Participativo.

Art.27º - Este Regimento Interno entrará em vigor na data de sua aprovação e publicação.

ANEXO 2

PORTARIA Nº 0264 – publicada em 12/03/2010 - IOMO – edição 704

DISPÕE SOBRE A CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO TÉCNICA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Senhor EMÍDIO DE SOUZA, Prefeito Municipal de Osasco, Estado de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei,

RESOLVE:

Art. 1º Fica constituída a Comissão Técnica do Orçamento Participativo, sob a coordenação da Coordenadoria do Orçamento Participativo – COP, sendo designados para integrá-la os seguintes servidores:

Companhia Municipal de Transportes de Osasco
Edilene Vieira Reginaldo – Rg nº 19.283.317

Secretaria de Serviços Municipais
Irlaine Cristina Basso Thomazin – Matricula nº 118.319

Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano
Rubens Migliori Liberatti – Matricula nº 131.639

Secretaria de Finanças
Sérgio Roberto Rodrigues – Matricula nº 134.665

Secretaria de Desenvolvimento Trabalho e Inclusão
Ronnie Aldrin Silva – Matricula nº 004.011

Secretaria de Educação
Jorge Luiz Demarchi – Matricula nº 131.549

Secretaria de Obras e Transportes
Antonio Dias Barroso – Matricula

Secretaria de Saúde
Maria Lucia G. Silva

Art. 2º Ficam definidas como obrigações da Comissão Técnica do Orçamento Participativo:

- I** – Assessorar as reuniões do Conselho do Orçamento Participativo;
- II** – Analisar técnica e orçamentariamente a viabilidade das demandas propostas nas Plenárias do Orçamento Participativo e do PPA Participativo;
- II** – Realizar estudos de viabilidade das demandas, utilizando os indicadores sociais para apresentar proposta alternativa de solução do problema que gerou a demanda considerada inviável;
- IV** – Orientar o Conselho Municipal de Orçamento quanto à legislação tributária e submeter ao mesmo as propostas para melhorar a arrecadação, fortalecendo o Orçamento com justiça social;
- V** – Apresentar para apreciação do Conselho, a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da Peça Orçamentária (LOA), especialmente quanto às obras e serviços que poderão constar no Plano de Investimentos;
- VI** – Submeter anualmente para apreciação do Conselho o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO que viabilizará os programas e ações previstos para a Lei Orçamentária Anual – LOA do exercício seguinte;
- VII** – Submeter, a cada quatro anos, para apreciação do Conselho o Projeto de Lei do Plano Plurianual - PPA, tendo em vista as discussões realizadas no PPA Participativo;
- VIII** – Acompanhar a execução do PPA, garantindo a inclusão das demandas propostas nas Plenárias do PPA Participativo na LDO e nos Orçamentos Anuais.
- IX** – Discutir com o Conselho do OP propostas referentes a territorialização da cidade.

Art. 3º Esta portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Osasco, 10 de março de 2010.

Dr. Emidio de Souza
Prefeito

ANEXO 3

QUESTIONÁRIO PARA OS CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE OSASCO

1. PERFIL SOCIOECONÔMICO

1. Nome: _____

1.2 Conselheiro por onde?

- Região _____
- OP Jovem
- Associação de moradores
- Igreja
- Portadores de deficiência

1.3 – Sexo: Masculino Feminino

1.4 – Idade: _____ anos

1.5 – Escolaridade:

- Analfabeto ou sem instrução
- Ensino fundamental (ou 1º grau) incompleto
- Ensino fundamental (ou 1º grau) completo
- Ensino médio (ou 2º grau) incompleto
- Ensino médio (ou 2º grau) completo
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo
- Pós-graduação lato sensu (aperfeiçoamento ou especialização)
- Pós-graduação estrito sensu (mestrado ou doutorado)

1.6 - Atualmente trabalha? sim não (Se não, pular para 1.8)

1.7 - Se sim, qual sua ocupação atual? _____

1.8 - Em que empresa/instituição trabalha: _____

1.9 - Se não, há quanto tempo está desempregado? _____ meses

1.10 - Qual a renda familiar mensal (líquida):

- até 1 s.m. (R\$ 465,00)
- de R\$ 465 a R\$ 930
- de R\$ 930 a R\$ 1395
- de R\$ 1395 a R\$ 1860
- de R\$ 1860 a R\$ 2325
- de R\$ 2325 a R\$ 2790
- de R\$ 2790 a R\$ 3255
- de R\$ 3255 a R\$ 3720
- de R\$ 3720 a R\$ 4185
- de R\$ 4185 a R\$ 4650
- mais que R\$ 4650

1.11 - Quantas pessoas contribuem para a obtenção dessa renda familiar?

1 2 3 4

1.12 - Mora em Osasco há quanto tempo?

sempre morei _____ anos

2. RELAÇÕES SOCIOPOLÍTICAS

2.1 - Além do OP, tem alguma outra atividade que considere “política”?

() sim () não

2.2 – Além do Conselho do OP, participa de algum outro Conselho ligado a governos?

() sim () não

Se sim, qual(is)? _____

Entidade/ONG

2.3 - É vinculado a alguma entidade ou ONG? () sim () não (Se não, pular para 2.8)

2.4 - Se sim, qual? _____

2.5 - Se sim, que tipo de vínculo?

() dirigente () colaborador () participo de reuniões às vezes

2.6 - Se sim, qual a principal atividade da entidade?

2.7 - Se sim, ela tem algum vínculo com o governo? () sim () não

2.8 - Se sim, qual? _____

Movimento

2.9 - É vinculado a algum movimento? () sim () não (Se não, pular para 2.8)

2.10 - Se sim, qual? _____

2.11 - Se sim, que tipo de vínculo?

() dirigente () colaborador () participo de reuniões às vezes

2.12 - Se sim, qual a principal atividade do movimento?

2.13 - Se sim, ele tem algum vínculo com o governo? () sim () não

2.14 - Se sim, qual? _____

Partido

2.15 - É filiado a algum partido político? () sim () não (Se não, pular para 2.13)

2.16 - Se sim, qual? _____

2.17 - Se sim, há quanto tempo? _____ anos

2.18 - Se sim, já foi dirigente? () sim () não Qual cargo? _____

2.19 - Se sim, já pertenceu ao diretório municipal? () sim () não

2.20 - Se sim, milita em algum setorial _____ ou agrupamento específico _____ ?

2.21 - Se não é filiado, é simpatizante de algum(ns) partido(s)? () sim () não Qual(is)? _____

2.22 - Se não é filiado, pretende se filiar? () sim () não

Por que? _____

2.23 - Desfilou-se? () sim () não

Sindicato

2.24 - É sindicalizado? () sim () não (Se não, pular para 2.17)

2.25 - Se sim, exerce papel de representação? () sim () não Em que nível? _____

Igreja/Entidade religiosa

2.26 - Frequenta igreja ou culto? () sim () não (Se não, pular para 2.20)

2.27 - Se sim, qual? _____

2.28 - Se sim, exerce papel de representação? () sim () não Em que nível? _____

2.29 - Qual foi sua participação na última campanha eleitoral?

() apenas votei

() pedi votos no dia da eleição

- () participei ativamente de toda a campanha
- () fui “profissionalizado” na campanha
- () fui coordenador regional/geral de campanha de vereador/prefeito
- () fui candidato

2.30 – Em quem votou para prefeito nas últimas eleições? _____

2.31 – Em quem votou para vereador nas últimas eleições? _____

2.32 - Já participou de plenárias/reuniões de mandato de algum vereador ou deputado?

() sim () não

2.33 - Se sim, quantas vezes? () uma () até 5 vezes () até 10 vezes () dezenas de vezes

2.34 - Você pretende ser candidato a vereador(a)? () sim () não Quando? _____

Por que? _____

2.35 - Você gostaria de trabalhar na prefeitura? () sim () não () já trabalho

Por que? _____

3. RELAÇÃO DO ENTREVISTADO COM O OP

3.1 – Há quanto tempo participa do OP? _____ meses, anos, desde ____ .

3.2 – Se fosse indicar um período de dedicação semanal exclusivamente ao OP, quanto tempo seria?

_____ dias por semana _____ horas por dia

3.3 - Como soube da existência do OP de Osasco? (Marcar apenas uma)

() divulgação da Prefeitura (rádio, TV, Jornal, cartaz)

() vizinhos no meu bairro

() pessoas da minha entidade

() companheiros do partido

() companheiros/conhecidos da prefeitura/governo

() companheiros do sindicato

() amigos da igreja

3.4 - Quais os principais motivos que o levaram a participar das reuniões do OP? (Citar até três)

3.4-a O que você considera como sua principal atividade no OP?

3.5 - Como foi sua eleição para conselheiro do OP?

Quem consultou para ser candidato? _____

Houve disputa na região? _____

Quem o apoiou? _____

Quem apoiou seu adversário? _____

3.6 - Já foi membro da Coordenação Geral do OP? () sim () não

Se sim, como foi sua eleição:

Quem consultou para ser candidato? _____

Houve disputa? _____

Quem o apoiou? _____

Quem apoiou seu adversário? _____

3.7 - Há alguma obra em execução ou já pronta em que você teve participação direta na aprovação? () sim () não

3.8 – Cite as duas decisões mais polêmicas ocorridas no Conselho do OP.

Nestas decisões, como foi seu voto? (contra/a favor/abstenção)

O que achou da decisão tomada pelo Conselho?

3.9 - Você costuma informar as pessoas de sua região sobre as deliberações do Fórum de Delegados e do Conselho do OP? () sim () não

Se sim, como você procede? _____

3.10 - Sobre o incentivo à participação da comunidade, quantas pessoas você diria que levou às plenárias do OP neste ano?

() não levei ninguém () até 10 () até 25 () até 50 () até 100 () mais de 100

3.11 - Você contou com a ajuda de quem para levar essas pessoas às plenárias: *(pode marcar mais de um)*

- () levei sozinho
() de meus vizinhos
() de pessoas de minha entidade/movimento
() de um vereador ou assessor de vereador conhecido

3.12 - Sobre os integrantes da Coordenadoria do OP, você entende que:

- () têm postura democrática na condução do Conselho e do OP como um todo, acolhendo sempre as propostas do Fórum de Delegados
() na maior parte das vezes atuam de maneira democrática, mas se preciso atuam para a aprovação das propostas do governo
() conduzem o Conselho de maneira a que sejam aprovadas apenas as propostas de interesse do governo

3.13 - Sobre sua relação com os outros Conselheiros:

- () tenho afinidades com as posições da grande maioria deles
() estabeleci afinidades com alguns deles e isso levou a ter de disputar espaço com outros
() tive dificuldades em estabelecer relações, pois a maioria é pouco cooperativa

3.14 - Conhece casos de perda de mandato de conselheiros? () sim () não

Se sim, por que motivo? _____

3.15 - Já participou de atividades de capacitação realizadas pela Coordenadoria do OP da Prefeitura? () sim () não

Se sim, considera que nessas atividades:

- a. os conteúdos são apropriados à ação dos Conselheiros
() concordo totalmente () concordo mais que discordo
() discordo mais que concordo () discordo totalmente
Por que?

3.16 - Já participou da Caravana da Cidadania? () sim () não

Se sim, considera que essas atividades:

- a. são importantes para o conhecimento dos problemas gerais da cidade
() concordo totalmente () concordo mais que discordo
() discordo mais que concordo () discordo totalmente
- b. não modificaram minha escolha sobre as obras a serem priorizadas pelo Conselho do OP
() concordo totalmente () concordo mais que discordo
() discordo mais que concordo () discordo totalmente

3.17 - Quais os principais sucessos do OP de Osasco? *(Citar até três)*

3.18 - Quais os principais problemas do OP de Osasco? (Citar até três)

3.18 - O que poderia ser melhorado no OP de Osasco? (Citar até três)

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)