



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ELIELSON CARNEIRO DA SILVA

**A DEMOCRATIZAÇÃO EM QUESTÃO: A DINÂMICA E OS RESULTADOS
DA PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE
ARARAQUARA**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas – IFCH para obtenção do
Título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba

Pesquisa financiada pela FAPESP

CAMPINAS
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CECÍLIA MARIA JORGE NICOLAU – CRB8/3387 – BIBLIOTECA DO IFCH
UNICAMP

Si38d	<p>Silva, Elielson Carneiro da, 1972- A democratização em questão: a dinâmica e os resultados da participação no orçamento participativo de Araraquara / Elielson Carneiro da Silva. -- Campinas, SP : [s. n.], 2012.</p> <p>Orientador: Luciana Ferreira Tatagiba. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.</p> <p>1. Orçamento – Participação do cidadão – Araraquara (SP). 2. Autonomia. 3. Administração local. 4. Finanças públicas. I. Tatagiba, Luciana Ferreira, 1971- II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.</p>
-------	---

Informação para Biblioteca Digital

Título em Inglês: Democratization in question: the dynamics and outcomes of participation in the participatory budget of Araraquara

Palavras-chave em inglês:

Budget – Citizen participation – Araraquara (SP)

Autonomy

Local administration

Public finance

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora:

Luciana Ferreira Tatagiba [Orientador]

Rachel Meneguello

Maria da Glória Gohn

Maria do Carmo Alves de Albuquerque

Wagner Romão

Data da defesa: 24-02-2012

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 24 de fevereiro de 2012, considerou o candidato ELIELSON CARNEIRO DA SILVA aprovado.

Este exemplar corresponde à redação final da Tese defendida e aprovada pela Comissão Julgadora.

Profa. Dra. Luciana Ferreira Tataglia

Profa. Dra. Rachel Meneguello

Profa. Dra. Maria da Glória Gohn

Profa. Dra. Maria do Carmo Alves de Albuquerque

Prof. Dr. Wagner Romão

ERRATA: Onde se lê "Maria da Glória Gohn" leia-se "Maria da Glória Marcondes Gohn".

ERRATA: Onde se lê "Wagner Romão" leia-se "Wagner de Melo Romão".

Prof. Dr. Omar Ribeiro Thomaz
Matr. 28292-3
Coordenador da Comissão de Pós-Graduação
IFCH/UNICAMP

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha esposa Sylvia lasulaitis e aos meus filhos Matheus lasulaitis Carneiro e Felipe lasulaitis Carneiro. À minha esposa, pela colaboração constante com a construção do texto ora apresentado e ainda pela paciência e companheirismo nos momentos de fadiga e stress que o trabalho de pesquisa nos acarreta. Aos meus filhos, pela compreensão, consciente ou inconsciente, que tiveram comigo neste período árduo, ao longo do qual os privei do convívio em família.

AGRADECIMENTOS

Ao concluir este trabalho cabe-me fazer alguns agradecimentos. Em primeiro lugar gostaria de agradecer ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCH da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, pelo acolhimento e disponibilização da estrutura de pesquisa no programa de Doutorado em Ciência Política desta renomada instituição. Um agradecimento especial aos professores e funcionários da Pós-Graduação em Ciência Política.

À Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara, por disponibilizar a estrutura de biblioteca e pólo de computação para que eu pudesse desenvolver a minha pesquisa. Cabe o reconhecimento público sobre a presteza e generosidade dos funcionários destes espaços de apoio à pesquisa, que contribuíram sobremaneira sempre que solicitados.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo aporte financeiro disponibilizado ao longo de 42 meses – dentre os quais um período de Estágio Doutoral no Exterior, sem os quais não seria possível a realização da pesquisa com a qualidade e a intensidade exigida para um trabalho de Doutorado.

À minha orientadora, a professora Dra. Luciana Ferreira Tatagiba, pelo acompanhamento e orientação deste trabalho de pesquisa. As suas sugestões sobre os caminhos a serem seguidos por esta investigação contribuíram sobremaneira para os desdobramentos e os resultados finais desta investigação.

Agradeço ainda aos professores Dr. Boaventura de Souza Santos e Dr. Giovanni Allegretti, bem como aos funcionários e bibliotecários pela acolhida durante estágio doutoral no CES – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (Portugal).

Cabe ainda agradecer aos funcionários do INAP – Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid (Espanha) pela oportunidade de realização de visitas técnicas.

À pesquisadora Sylvia Iasulaitis, minha esposa e companheira e Doutoranda da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar. Tal agradecimento não se resume ao seu apoio enquanto companheira, o que por si só já seria uma grande contribuição ao trabalho, mas é extensivo à sua contribuição em relação aos caminhos seguidos por este texto, ao trabalho criterioso de revisão ortográfica e ao auxílio constante em relação à elaboração de gráficos e tabelas. Mesmo atarefada com a sua pesquisa de Doutorado, cujo tema é muito diferente do discutido nesta pesquisa, esta sempre se mostrou solícita em colaborar com esta investigação.

RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa foi avançar na compreensão acerca dos resultados institucionais da participação social no Orçamento Participativo, mais especificamente no que tange à relação entre participação e empoderamento em contextos políticos tradicionalistas. Tratou-se de investigar, nos processos e dinâmicas no interior do OP, se e até que ponto se verifica uma mediação política que favorece o empoderamento social, entendido, em termos gerais, como um processo de conquista ou reforço das capacidades individuais ou coletivas para a realização de escolhas intencionais, que serão transformadas em ações governamentais eficazes e que levarão aos resultados desejados. Portanto, duas ordens de questionamento foram investigadas: a dinâmica e os resultados da participação da comunidade no Orçamento Participativo, visando testar em que medida a participação dos atores sociais foi marcada pela autonomia no processo participativo e se tal participação resultou no empoderamento social. O contexto empírico concreto da pesquisa foi o município de Araraquara (SP). Nesta pesquisa o empoderamento foi medido pelo nível de decisão e autonomia do governo e da sociedade civil em termos de formulação, implementação e monitoramento das políticas. Os pressupostos de pesquisa foram testados mediante a análise da atuação dos indivíduos no processo de definição de prioridades e do plano de investimentos do Orçamento Participativo, a percepção destes agentes sobre sua participação na experiência e os aspectos legais e formais da autoridade dos delegados e conselheiros eleitos. Para tanto, utilizou-se os procedimentos de investigação participante, um *survey* aplicado aos delegados do OP e entrevistas em profundidade realizadas com os conselheiros do OP e com membros do governo e da burocracia municipal. No que tange aos resultados, aponta-se que a criação de arenas participativas como o Orçamento Participativo é uma medida para o empoderamento social, no entanto, o grau de eficácia democrática e os resultados da participação cidadã são condicionados por um lado, pela capacidade da sociedade civil e pelo tecido social pré-existente e, por outro, pela natureza da oportunidade estrutural formal. No caso específico da experiência analisada, é possível afirmar que o OP de Araraquara resultou em um nível elementar de empoderamento dos atores sociais e este baixo nível de empoderamento social pode ser explicado a partir da compreensão do desenho participativo interativo, ou seja, à forma como se articularam as variáveis intervenientes nos resultados da participação: o padrão associativo da população araraquarense, a vontade política e o desenho institucional. O processo do OP de Araraquara foi marcado por importantes limitações e severas assimetrias de poder.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Autonomia; Empoderamento; Desenho Institucional Participativo; Vontade Política, Associativismo Civil.

ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze the dynamics and outcomes of community participation in participatory budgeting in order to test the extent to which participation of social actors was on autonomy in the participatory process and that participation resulted in social empowerment. The context specific empirical research was the city of Araraquara (SP) and the purpose of this systematic research on participatory experience that was reflected from the underlying assumptions of research, the extent to which the government sought to involve and commit individuals in the registry of a more autonomous and to what extent the government exercised control over mechanisms of such participation. In this sense, from conducting a survey and in-depth interviews, investigated the views of these representatives regarding their influence on the preparation of investment plans, the strategies they employed to secure resources and the exercise of authority over the process of decision making, as well as monitoring and surveillance process. With regard to results, it is notable that there was a relative autonomy of representatives, demonstrated by the considerable freedom to organize the process of public involvement in the OP. This freedom was guaranteed, mainly due to the existence of a robust participatory design based on the experiences of Porto Alegre and Caxias do Sul implemented at the beginning of the first government, when there was a political will to strengthen the participatory process and ensure that there was a recognition that the community actually interfered in the definition of investment, this design greatly conditioned the actions of the government and the community. An outcome of the process, there was one on community empowerment, to the extent that it interfered greatly in the definition of investment - although it was noted the absence of effective monitoring of works of investments defined in OP as well as the establishment of rules for functioning. It appears that the primary objective of the government to create the OP was in Araraquara defuse opposition at City Hall and guarantee mechanisms of governance, ie, there was a visible face, to democratize public management, and a hidden face, defuse opposition at City Hall. To the extent that solidified a strategy of institutional relationship with the Legislative Hall, which turned out to neutralize the action of the opposition that institution become loose alliance priority with the community through the Participatory Budget and the project has come to occupy a peripheral space in government.

Keywords: Participatory Budgeting; Autonomy, Empowerment, Participatory Institutional Design; Participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Ciclo do Processo de Participação para Definição das Políticas e Investimentos Municipais e Gradação de Empoderamento	88
Figura 2. Mapa da divisão da cidade de Araraquara em oito regiões do OP	130
Figura 3. Ciclo do Orçamento Participativo em 2001	132
Figura 4. Ciclo do Orçamento Participativo em 2002	133
Figura 5. Ciclo do Orçamento Participativo a partir de 2003	133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Meio de informação sobre as atividades do OP	112
Tabela 2 Participação da população do OP em organismos coletivos	115
Tabela 3 Número de participantes do OP de Araraquara (2001 a 2006).....	177
Tabela 4 Arrecadação Municipal - Prefeitura Municipal de Araraquara - 2001 - 2008	180

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Pertencimento dos delegados do OP a organismos coletivos.....	116
Gráfico 2. Definição de prioridades do OP	157
Gráfico 3. Forma de definição das demandas que apresenta	Erro! Indicador não definido.
Gráfico 4 Informação sobre atraso de obras	176
Gráfico 5 Suspensão de obras.....	190

Sumário

I. INTRODUÇÃO.....	21
1.1 Objetivos da pesquisa	26
1.2 Procedimentos metodológicos e estratégias de investigação	27
Coleta e análise do material institucional.....	28
O <i>survey</i> com os delegados do OP	29
Entrevistas individuais com os conselheiros do OP e membros do governo e da burocracia municipal.....	31
Processo de investigação participante.....	32
1.3 Estrutura da tese	33
II. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E EMPODERAMENTO: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA.....	39
1. Variáveis intervenientes nos resultados da participação.....	4 Erro! Indicador não definido.
1.1 A vontade política dos governantes	43
1.2 O associativismo civil	49
1.3 O desenho institucional	52
2. Discutindo o conceito de empoderamento.....	58
2.1 As categorizações do conceito de empoderamento	Erro! Indicador não definido.
2.1.1 A dimensão psicológica do empoderamento	Erro! Indicador não definido.
2.1.2 A dimensão organizacional do empoderamento	Erro! Indicador não definido.
2.1.3 A dimensão de classe social do empoderamento	Erro! Indicador não definido.
2.1.4 A dimensão comunitária do empoderamento	Erro! Indicador não definido.
2.2 O conceito de empoderamento na avaliação de experiências empíricas: articulando estrutura e ação	69
3. O OP como um mecanismo de empoderamento dos cidadãos	73

4. Operacionalização do conceito de empoderamento para análise do OP de Araraquara 85

III. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA: ANALISANDO A EXPERIÊNCIA EMPÍRICA..... 91

1. Caracterizando o contexto..... **Erro! Indicador não definido.**

2. O OP de Araraquara à luz das variáveis que intervêm nos resultados da participação..... **Erro! Indicador não definido.**

2.1 Padrão associativo da população de Araraquara 106

2.2 Vontade Política para implantação do OP de Araraquara **Erro! Indicador não definido.**

2.3 Desenho Institucional do OP de Araraquara **Erro! Indicador não definido.4**

3. Analisando o processo participativo no OP de Araraquara.....**Erro! Indicador não definido.**

3.1 Formulação das Políticas e Definição dos Planos de Investimentos Municipais **Erro! Indicador não definido.0**

3.2 Implementação dos investimentos definidos no OP **Erro! Indicador não definido.**

3.3 Monitoramento e controle social **Erro! Indicador não definido.4**

IV.CONCLUSÃO..... Erro! Indicador não definido.

V - Referências Bibliográficas Erro! Indicador não definido.

VI - ANEXOS 225

I. INTRODUÇÃO

Do ponto de vista teórico o tema da participação social passou a compor o rol das novas agendas da Ciência Política. Do ponto de vista empírico, já há alguns anos diversas experiências participativas têm sido levadas a efeito no Brasil e mundo afora. O Orçamento Participativo, em particular, se disseminou rapidamente em diversos países, cujo fenômeno de assimilação desta prática brasileira inovadora de gestão pública na Europa foi denominado por Allegretti e Herzberg (2004) de “retorno das caravelas”. Estima-se que haja atualmente mais de mil e quinhentas experiências de Orçamento Participativo no mundo (HERZBERG; SINTOMER; ALLEGRETTI; RÖCKE, 2010).

Não obstante, embora inúmeras experiências participativas se constituam em objeto de análise de diversos pesquisadores, pode-se afirmar que ainda há muito por conhecer sobre as conseqüências concretas de arranjos institucionais como o Orçamento Participativo em termos de eficácia democrática.

Aos poucos, a literatura sobre o Orçamento Participativo, inicialmente marcada por uma euforia em relação a esses novos espaços de participação cede lugar, mais recentemente, a nova onda de análises que busca avaliar as possibilidades e limites destas experiências institucionais, principalmente balizadas em evidências empíricas. Como afirmam Dagnino e Tatagiba (2007):

Sem descartar a perspectiva normativa que inspirou boa parte dessa produção, emerge agora um olhar muito mais crítico que perscruta esse potencial e explora suas condições efetivas de realização em contextos político-institucionais específicos, trazendo para o centro do debate a questão da qualidade da participação. Essa disposição tem inspirado agendas de pesquisa que buscam delimitar com maior precisão os limites das experiências, promovendo uma salutar adequação das expectativas (DAGNINO; TATAGIBA, 2007, p. 09).

É nesta perspectiva que este trabalho de pesquisa teve como objetivo geral avançar na compreensão acerca dos resultados institucionais da participação social no Orçamento Participativo, mais especificamente no que tange à relação entre participação e empoderamento em contextos políticos tradicionalistas, nos quais os padrões de relação entre governo e sociedade fundamentam-se nas trocas políticas assimétricas, com um associativismo pouco autônomo e uma forte tendência à incorporação política dos atores sociais. Tomou-se como objeto empírico a experiência de Orçamento Participativo desenvolvida em um município do interior paulista, a saber, a cidade de Araraquara. Tratou-se de investigar, nos processos e dinâmicas no interior do OP, se e até que ponto se verifica uma mediação política que favorece o empoderamento social, entendido em termos gerais como um processo de conquista ou reforço das capacidades individuais ou coletivas para a realização de escolhas intencionais que serão transformadas em ações governamentais eficazes que levarão aos resultados desejados (LAWSON, 2001 apud BAQUERO et al., 2004; NARAYAN, 2002; ALSOP; BETERLSEN; HOLLAND, 2006).

Recentemente o conceito de empoderamento tem ganhado espaço na agenda de pesquisa sobre os resultados da participação cidadã em arranjos institucionais. Cabe destacar, porém, que apesar de ter entrado na agenda há aproximadamente uma década, a literatura que analisa o Orçamento Participativo a partir do conceito de empoderamento ainda é incipiente e principalmente fundamentada em poucas experiências, particularmente aquelas que tiveram bastante êxito na aplicação deste mecanismo de definição da política de investimentos (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004).

Portanto, este campo de análises é dominado esmagadoramente por estudos de caso que incorrem no risco de chamar a atenção para alguns poucos exemplos emblemáticos de participação inclusiva e empoderamento comunitário, resultados que, equivocadamente, por vezes tornam-se generalizáveis a todas as experiências de Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre é amplamente estudada, ao passo que muitos

outros municípios não têm sido alvo de avaliações no que tange aos resultados da participação.

Neste sentido, este trabalho busca dar a sua contribuição com o intuito de analisar em que medida a adoção de mecanismos de gestão participativa tem ou não resultados semelhantes em distintos contextos políticos e sociais. Acrescentar novas evidências empíricas à literatura existente, recolocando em discussão os fundamentos teóricos acerca da relação entre participação e empoderamento contribuirá para uma reflexão mais abrangente que acabe por contemplar melhor a diversidade de experiências do OP e, por conseguinte, permitir uma compreensão mais profunda dos resultados da participação.

Empoderamento é aqui interpretado como um conceito importante para analisar este tipo de experiência participativa por algumas características peculiares: é adequado para a análise de processo (KABEER, 2001; OXAAL; BADEN, 1997; ROWLANDS, 1995 apud MALHOTRA; SCHULER, 2006), permitindo concentrar-se explicitamente nos processos de mudança em direção a maior igualdade ou maior liberdade de escolha e ação; por se tratar também de um conceito capaz de combinar as dimensões de análise da estrutura e da ação; por possibilitar um papel de relevância à agência, ou seja, os cidadãos são atores importantes no processo de mudança que está sendo descrito ou mensurado; por tratar-se de um conceito relacional, a partir do qual é possível compreender o processo de empoderamento como uma forma de correção de assimetrias e desequilíbrios de poder, dando-se especial atenção à incorporação dos atores tradicionalmente excluídos do processo decisório das políticas públicas.

É salutar que em pesquisas empíricas o conceito de empoderamento seja entendido a partir de sua aproximação à noção de autonomia, ou seja, referindo-se à capacidade que indivíduos e grupos possuem de decidir sobre as questões que lhes dizem respeito – no que concerne à esfera política, econômica, cultural, psicológica, entre outras. Neste sentido, empoderamento trata-se não apenas de um atributo “mas também de um processo pelo qual se aúfere poder e liberdades negativas e positivas”, sendo possível concebê-lo

“como resultante de processos políticos no âmbito dos indivíduos e grupos” (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 486).

Neste sentido é que a mensuração do empoderamento terá como base a avaliação da capacidade deliberativa dos atores sociais no OP. Desta forma, a verificação da existência ou não de empoderamento no OP será feita a partir da análise da atuação dos atores sociais e governamentais nas diferentes etapas do processo participativo em questão.

Portanto, duas ordens de questionamento foram investigadas: a dinâmica e os resultados da participação dos cidadãos em arranjos institucionais como o Orçamento Participativo. Isso porque compreende-se que uma adequada avaliação dos resultados, o principal objetivo desta tese, não pode prescindir da correta compreensão dos processos.

Para efeitos analíticos e seguindo a perspectiva de Rebecca Abers (2000), entende-se aqui que uma genuína política participativa empoderada contempla três aspectos, que guardam relação com o ciclo de participação no OP: (1) ser amplamente aberta a todos aqueles que foram até então excluídos do processo decisório das políticas e obras públicas, envolvendo a discussão de agendas e a definição de metas políticas governamentais, ao invés de meramente debater ou implementar programas pré-concebidos pelo governo; (2) as escolhas efetuadas no processo participativo serem transformadas em ações de governo, gerando os resultados desejados e (3) envolver o controle efetivo dos cidadãos e que os mesmos tenham reais poderes deliberativos. Um processo que gera empoderamento comunitário cumpre, em certa medida, cada um desses três requisitos.

Portanto, o quadro de avaliação do empoderamento é aqui concebido como parte de um processo de três etapas e analisado em termos de gradações, sendo a primeira a mais elementar, a segunda de um empoderamento relativo e a terceira corresponde ao grau mais elevado de empoderamento.

Nesta pesquisa o empoderamento será medido pelo grau de decisão e autonomia do governo e da sociedade civil em termos de formulação, implementação e monitoramento das políticas. Portanto, ao se analisar a

dinâmica e os resultados da participação de maneira vinculada ao processo do Orçamento Participativo buscar-se-á responder as seguintes questões:

1. O processo decisório é aberto à participação popular? Existe a oportunidade de realizar escolhas? E quão deliberativo é este processo? Esta questão está vinculada à análise da Fase 1, ou seja, ao processo de **Definição** das políticas.
2. As decisões tomadas durante o Ciclo do Orçamento Participativo são, efetivamente, traduzidas em ações reais e trazem os resultados desejados? Esta questão, por sua vez, pode ser respondida analisando-se a Fase 2, a saber, o momento de **Implementação** das políticas.
3. Até que ponto os participantes são capazes de controlar eficazmente a implementação das decisões? Esta pergunta de pesquisa corresponde à Fase 3, ao **Monitoramento** das políticas.

É neste sentido que muitos indicadores de empoderamento, operacionalizados a partir das entrevistas em profundidade e de um *survey* são *indicadores de processo*, envolvendo a análise da autoridade dos participantes do OP, o poder de decisão autônomo, a execução das decisões, a possibilidade de monitoramento, o nível de acesso à informação, a prestação de contas governamental, dentre outros. Tais indicadores estão presentes nos roteiros das entrevistas e nos questionários que constam como Anexos desta tese.

Buscou-se analisar neste processo de investigação empírica qual foi a relação preponderante entre o governo e os participantes do Orçamento Participativo no município de Araraquara (SP), se registrou-se uma participação mais autônoma dos indivíduos ou se as regras condicionaram um maior controle institucional. O intuito foi verificar se tratou-se de um processo de mediação política que favoreceu o exercício da autonomia que resultou em empoderamento social ou se houve, pelo contrário, um processo marcado pela subordinação e heteronomia dos participantes.

Nesta pesquisa, partiu-se da hipótese de que as novas institucionalidades participativas criam oportunidade estrutural que pode aumentar a possibilidade de ação dos cidadãos comuns em realizar escolhas políticas que afetam suas vidas, o que pode gerar empoderamento social. Os

resultados dos processos participativos, não obstante, devem-se ao desenho participativo interativo (AVRITZER, 2008), ou seja, como se articulam as variáveis desenho institucional, vontade política e padrão associativo da população. Especificamente no contexto empírico analisado buscou-se testar o pressuposto de que houve uma autonomia mutuamente relativa que resultou em certo grau de empoderamento dos atores sociais.

Tal pressuposto foi testado mediante a análise da atuação dos indivíduos no processo de definição de prioridades e do plano de investimentos do Orçamento Participativo, a percepção destes agentes sobre sua participação na experiência e os aspectos legais e formais da autoridade dos delegados e conselheiros eleitos. Para tanto, foi de fundamental importância a revisão bibliográfica sobre o tema e o processo etnográfico de investigação participante, bem como o *survey* que foi elaborado e aplicado aos delegados do OP e as entrevistas em profundidade que foram realizadas com os conselheiros do OP e com membros do governo e da burocracia municipal.

1.1 Objetivos da pesquisa

Esta pesquisa teve como objetivo analisar o Orçamento Participativo na cidade de Araraquara, buscando verificar se a dinâmica de elaboração de prioridades e do plano de investimentos era marcada pela autonomia dos cidadãos, cujo resultado seria o empoderamento social, ou se tal contexto se aproximava de um processo de participação marcado pela heteronomia dos participantes e pelo controle do projeto pela esfera governamental.

Para tanto, foram analisados (1) os aspectos legais e formais que definiam objetivamente a atuação da comunidade, tendo como foco principal os delegados e conselheiros do Orçamento Participativo, mediante à avaliação dos documentos institucionais, como o regimento interno e a lei de criação do OP de Araraquara; (2) a forma e o processo de definição das prioridades e da política de investimentos da Prefeitura de Araraquara, com o intuito de verificar se os aspectos formais de autoridade dos delegados e conselheiros se

efetivavam na prática; (3) as atitudes, percepções e opiniões dos delegados e conselheiros do OP a respeito das estratégias por eles empregadas para garantir recursos e no que concernia ao exercício de autoridade no decorrer do processo de tomada de decisões.

1.2 Procedimentos metodológicos e estratégias de investigação

Para a realização desta pesquisa foram utilizadas teorias e bibliografias específicas, ancoradas numa investigação empírica. Optou-se por uma combinação de técnicas de investigação social quantitativas e qualitativas, com predomínio das qualitativas, por considerá-las mais adequadas para a investigação do problema que se busca abordar.

Para atingir os objetivos propostos, do ponto de vista teórico procurou-se delimitar o campo conceitual pelo qual se faria a abordagem do objeto de pesquisa.

A estratégia utilizada neste estudo empírico foi focalizar os atores que participaram do OP, os delegados e conselheiros, que são novos tipos de intermediários entre o público interessado e o governo local (WAMPLER, 2004), que representam o conjunto de cidadãos que participam do OP em relação ao processo de tomada de decisão para elaboração do plano de investimentos. Por outro lado, buscou-se investigar o polo governamental e burocrático, ao se entrevistar tais agentes.

Desta forma, os procedimentos metodológicos para a realização desta pesquisa contemplaram inicialmente uma revisão bibliográfica sobre o tema, a análise de conteúdo e documental de materiais coletados junto à Coordenadoria de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Araraquara; em uma segunda fase foram realizadas entrevistas individuais em profundidade tanto com representantes da comunidade (conselheiros do OP), quanto com responsáveis políticos e técnicos da Prefeitura envolvidos no processo. Paralelamente às entrevistas, foi aplicado um *survey* aos representantes da população no Orçamento Participativo, denominados delegados. Além de tais

técnicas de investigação, durante todo o período (2001 a 2008)¹ foi realizada observação participante, que permitiu aprofundar certas dinâmicas do processo de participação orçamentária em Araraquara.

a) Coleta e análise do material institucional

No que se refere à coleta de material e análise documental, priorizou-se a análise da Lei de criação do OP, os Planos de Investimentos do Orçamento Participativo, o Regimento Interno do OP, que se mostraram de suma importância para esta pesquisa, na medida em que tais documentos formalizavam as regras de funcionamento do Orçamento Participativo. Os materiais institucionais foram coletados junto à Coordenadoria de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Araraquara – que disponibilizou toda essa documentação mediante a um ofício encaminhado àquele órgão.

A análise sistemática da Lei de Criação do OP e nas diferentes versões de seu Regimento Interno permitiu a análise dos aspectos legais e formais da autoridade de delegados e conselheiros do Orçamento Participativo de Araraquara. Isto possibilitou contrapor a experiência empírica de Araraquara a outras experiências paradigmáticas de Orçamento Participativo nas quais esta se referenciou, para verificar em que medida estes aspectos formais orientaram o funcionamento cotidiano do referido projeto.

Os apontamentos desta pesquisa destacam a importância das regras formais de funcionamento do OP de Araraquara, sugerindo que tais regras garantiram formalmente a existência de uma autonomia relativa dos representantes da comunidade ao longo do processo – na medida em que as mesmas contemplaram os mecanismos institucionais que permitiram aos representantes do OP uma interferência sobre a definição dos investimentos municipais.

¹ O Orçamento Participativo na cidade de Araraquara foi implementado no ano de 2001 e desenvolvido ao longo de dois mandatos do Partido dos Trabalhadores (PT). O processo de investigação participante, bem como a coleta de materiais institucionais foi realizada pelo pesquisador desde a implantação do OP, que resultou na dissertação defendida em 2005 (SILVA, 2005), embora com problemas de pesquisa e objetivos distintos, e na tese ora apresentada.

b) O *survey* com os delegados do OP

No que se refere ao *survey* realizado com os delegados do Orçamento Participativo de Araraquara no ano de 2008, destaca-se que o mesmo configurou-se uma eficiente técnica para averiguar as percepções e opiniões dos representantes da comunidade sobre a dinâmica e os resultados da participação na referida experiência empírica. Buscou-se identificar fatores relacionados a uma maior tendência a analisar positivamente ou negativamente o processo de participação da comunidade no Orçamento Participativo, ou seja, definir o perfil dos atores que interpretam o OP como espaço de autonomia e empoderamento ou heteronomia.

Tal procedimento possibilitou auferir dados relevantes sobre o objeto de pesquisa, junto a um nível intermediário de representantes do OP. Intermediário porque embora estes sejam representantes formais da comunidade no processo, os mesmos não são os responsáveis pela definição do plano de investimento.

O *survey*, um tipo particular de pesquisa social empírica, foi realizado com o intuito de permitir enunciados descritivos da população de delegados, ou seja, descobrir a distribuição de traços e atributos dos mesmos, bem como investigar percepções e opiniões dos delegados do OP no que diz respeito às estratégias por eles empregadas para o encaminhamento de demandas e para exercer a sua autoridade no decorrer do processo. Deste modo, realizar, além de descrições, asserções explicativas sobre a participação deste público no Orçamento Participativo.

O levantamento de dados com os delegados do OP de Araraquara teve como base um desenho de amostragem sistemática com início aleatório, com intervalo de amostragem na razão de 20 elementos. Selecionou-se uma amostra de 20 elementos e adotou-se posteriormente um viés intencional cujo objetivo foi estratificar a amostra, de forma a contemplar diferentes perfis de delegados, conforme as seguintes variáveis: regiões sócio-geográficas da cidade, gênero, ano de participação no OP, aqueles que foram delegados mais de uma vez e aqueles que foram delegados e não participaram mais do

processo (BABBIE, 2003). A lista do público-alvo deste *survey* consta como anexo desta tese.

O planejamento amostral deste *survey* foi feito e executado a partir dos oito setores sócio-demográficos nos quais se baseiam os trabalhos do Orçamento Participativo em Araraquara. Os questionários foram compostos de itens, que por sua vez continham diversas questões: identificação dos delegados; perfil sócio-demográfico, onde foram levantados dados como o grau de escolaridade, a renda familiar, a cor, a idade, o gênero e a ocupação; participação política, em que se auferiu pertencimento a alguma instituição e cargo ocupado, algum tipo de relação com o governo local; forma de mobilização para o OP; a avaliação da autoridade dos delegados no OP, nos quesitos investimentos, cronograma de obras, regras de funcionamento; por fim, a forma como define suas prioridades (individualmente, em grupo, a partir de propostas do governo, etc). O questionário aplicado consta na íntegra como Anexo deste texto.

Posteriormente à coleta dos dados, foram analisados os diferentes fatores que influenciaram na forma de análise da autoridade dos participantes do OP por diferentes perfis de atores, correlacionando as características sociais e políticas básicas dos delegados com as respostas fornecidas (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004).

- c) Entrevistas individuais com os conselheiros do OP e membros do governo e da burocracia municipal

No que se refere às entrevistas individuais, optou-se por entrevistar membros do governo e da burocracia municipal e representantes da comunidade, de forma a contemplar os dois polos envolvidos no processo de definição dos investimentos municipais. Foram realizadas 18 entrevistas em profundidade, sendo 9 com membros do governo e da burocracia municipal (Coordenadores do OP, Secretários de Governo, Secretário de Administração e Fazenda, Secretário de Obras, Secretária da Saúde, Assessores de Participação Popular, Chefe de Gabinete, Coordenador de Finanças e

Coordenador do Centro de Referência Afro) e 9 com conselheiros representantes da população de diferentes regiões do OP, conforme explicitado na lista de entrevistados que consta como anexo desta tese.

A entrevista é uma técnica de investigação qualitativa, que permite a reconstrução histórica de um conjunto de vivências de forma que o investigador tenha acesso a uma determinada realidade social na qual está participando o entrevistado, supõe um exercício reflexivo de descoberta do significado que assumiram os acontecimentos daqueles que participaram de um processo social concreto, sendo uma técnica muito adequada em processos de participação cidadã.

A realização de entrevistas em profundidade possibilitou levantar uma série de subsídios que contribuíram para uma melhor identificação do posicionamento dos representantes do Orçamento Participativo de Araraquara – permitindo assim entender a dinâmica da participação social no processo e verificar se houve empoderamento dos representantes.

As entrevistas seguiram um roteiro semi-estruturado, contendo somente questões abertas, a partir dos indicadores e variáveis que possibilitassem testar as hipóteses da pesquisa. A amostra foi composta por representantes da comunidade (conselheiros do OP) e do governo, com ocupantes do primeiro escalão (secretários e coordenadores) e dos escalões inferiores, bem como técnicos e integrantes da burocracia estatal.

Procurou-se levantar, de forma aprofundada, as diferentes interpretações sobre a referida experiência, tendo como intuito auferir quais os aspectos que contribuem para qualificar o OP a partir das hipóteses sugeridas no projeto de pesquisa: empoderamento/autonomia ou heteronomia.

As questões versaram sobre a implementação do Orçamento Participativo em Araraquara, o Regimento Interno do OP, uma avaliação da atuação da comunidade no processo anual do OP, o perfil dos participantes, o processo de escolha dos representantes, o perfil das demandas apresentadas, uma avaliação sobre o poder dos delegados e conselheiros, eventuais interferências no processo de elaboração e aprovação de demandas e outras

impressões pessoais. Ambos os roteiros de entrevistas com os membros do governo e os conselheiros constam como Anexos desta tese.

As entrevistas, que duraram em média de 1 hora e 15 minutos, foram gravadas e salvas em forma de arquivos e, como uma forma de facilitar a análise, as mesmas foram transcritas pelo pesquisador e enviadas como material impresso à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP.

A duas técnicas de investigação aplicadas nesta pesquisa, o *survey* e as entrevistas em profundidade, auferiram junto aos representantes da comunidade no OP como se deu a participação no projeto em diferentes ocasiões. Desta forma, as questões do *survey* e das entrevistas em profundidade giraram em torno de três momentos do processo deliberativo que compuseram a estrutura da análise empírica, a saber: o da implantação da experiência em foco, o da definição dos investimentos municipais e o do acompanhamento e fiscalização sobre execução do que foi definido e inserido no plano de investimentos pelo Conselho do Orçamento Participativo.

d) Processo de investigação participante

No que se refere ao processo de investigação participante, destaca-se que o mesmo se mostrou imprescindível para a pesquisa, uma vez que possibilitou ao investigador observar o comportamento cotidiano dos atores envolvidos no processo, tanto governamentais quanto representantes da comunidade, delegados e conselheiros do OP. Tal procedimento metodológico permitiu uma avaliação do processo pelo investigador, que não se limitou à análise apenas aos relatos dos próprios participantes.

Destaca-se, assim, que este processo de pesquisa etnográfica de observação participante nas plenárias do Orçamento Participativo em Araraquara foi realizado ao longo dos dois mandatos do prefeito Edinho Silva (2001-2004 e 2005-2008), período que compreende o recorte temporal desta investigação e ao longo do qual o pesquisador participou das diferentes

reuniões envolvendo o governo e a comunidade (Plenárias Regionais, Plenárias Sub-regionais, Plenárias Temáticas e Reuniões do Conselho do Orçamento Participativo), conforme fluxograma de funcionamento apresentado no capítulo empírico.

Durante as plenárias, procurou-se analisar o processo de definição das prioridades e da Política de Investimentos da Prefeitura de Araraquara, com o intuito de verificar se os aspectos formais de autoridade dos delegados e conselheiros se efetivavam na prática, ou seja, se havia de fato uma participação autônoma, que resultava no empoderamento dos participantes ou se registrava o controle do processo pelo governo. A participação nas plenárias é documentada por fotos que constam como anexo desta tese.

1.3 Estrutura da tese

Esta pesquisa está estruturada da seguinte forma: após esta *I – Introdução*, no *Capítulo II – Orçamento Participativo e Empoderamento: uma discussão teórica* – buscou-se inicialmente analisar os fatores que possibilitaram o desenvolvimento de experiências participativas como o Orçamento Participativo em municipalidades brasileiras, para posteriormente realizar-se uma análise dos principais fatores que interferem no resultado da participação. Nesta pesquisa considera-se que as principais variáveis intervenientes no sucesso das experiências de Orçamento Participativo são: a vontade política dos governantes, o nível de associativismo civil e o desenho institucional de forma articulada, ou seja, a partir de um desenho participativo interativo. O caso empírico do OP de Araraquara será analisado à luz dessas três variáveis, não como fatores estanques, mas em constante interação, de modo a identificar o papel do desenho participativo interativo no empoderamento ou não da comunidade.

Nestes termos, esta reflexão do OP como um mecanismo para gerar empoderamento requereu como condição prévia a análise deste conceito, com o intuito de situá-lo melhor na discussão feita por esta pesquisa. É neste sentido que foi realizada uma análise histórica do conceito de empoderamento,

de suas diferentes categorizações a partir de quatro diferentes dimensões: a individual, a organizacional, a de classe social e a comunitária, situando a discussão desta pesquisa na concepção de empoderamento comunitário. Posteriormente, o quadro analítico de empoderamento é situado em uma longa tradição de análise do poder no interior da teoria social, oriunda de uma série de tradições disciplinares que centraram-se na investigação da relação entre estrutura e ação, ou seja, discutiu-se sobre os constrangimentos e possibilidades sociais que preexistem às ações dos indivíduos sociais e sua articulação com a capacidade dos próprios indivíduos, via ação, mudarem a estrutura e transformarem a sociedade.

Discute-se, neste sentido, que o quadro analítico de *empowerment* é inserido neste contexto e busca dar conta da relação entre estrutura e ação (ALSOP, BERTELSEN, HOLLAND, 2006) e uma forma viável de operacionalizá-lo é relacionando-o à criação de novas institucionalidades. A investigação sobre as experiências empíricas de participação, como é o caso do Orçamento Participativo, contribui, portanto, para fazer avançar o conceito de empoderamento, tornando-o mais operacional como instrumento para compreender determinados contextos.

Mais adiante, é realizada uma análise da literatura que analisa o OP como um mecanismo de empoderamento dos cidadãos para, finalmente, ser apresentada a forma como o conceito de empoderamento será operacionalizado nesta tese.

No *Capítulo III – Orçamento Participativo de Araraquara: analisando a experiência empírica*, inicialmente caracteriza-se o contexto em que este projeto se insere, ou seja, em um cenário em que a participação política dos setores populares sempre esteve ausente ou ocupou um espaço periférico, com um caráter assistencialista e filantrópico e não reivindicativo.

Posteriormente, buscou-se analisar a experiência de Orçamento Participativo desenvolvida em Araraquara a partir das variáveis que interferem no resultado da participação: a vontade política dos governantes, o nível de associativismo civil e o desenho institucional, atentando-se para a dinâmica da participação.

No próximo item é realizada a análise do processo participativo no OP de Araraquara, buscando mensurar o empoderamento mediante ao nível de decisão e autonomia da sociedade civil em termos de formulação, implementação e monitoramento das políticas e investimentos municipais definidos nas plenárias do Orçamento Participativo.

Em relação ao primeiro tópico, serão analisados fatores como a elaboração e apresentação das demandas, escolha das prioridades, elaboração dos planos de investimentos. Em relação ao segundo tópico, serão analisados fatores como a execução das obras pelo governo, a existência de atrasos em relação à execução dos investimentos, mudanças no cronograma de obras, realização de obras que não constavam do plano de investimentos e a não realização de obras que constavam do plano de investimentos. Em relação ao terceiro tópico, serão analisados aspectos como o monitoramento da execução das obras e projetos, as informações institucionais em relação ao processo de execução dos investimentos da prefeitura, o grau de poder dos cidadãos para interferir no cronograma de obras.

No que tange à Formulação das Políticas e Definição dos Planos de Investimentos Municipais, considerando que a abertura e possibilidade de participação de grupos anteriormente excluídos do processo decisório é um indicador de empoderamento, a primeira pergunta refere-se ao grau em que os processos decisórios do Orçamento Participativo são genuinamente inclusivos e quão deliberativo é o processo participativo.

Para que um processo promova empoderamento, este deve ser amplamente aberto a todos aqueles que foram até então excluídos do processo decisório das políticas e obras públicas, envolvendo a discussão de agendas e a definição de metas governamentais, ao invés de meramente debater ou implementar programas pré-concebidos pelo governo (ABERS, 2000).

Para medir o empoderamento em termos de Formulação e Definição das Políticas levou-se em consideração quatro conjuntos de indicadores (BAIOCCHI et al., 2006): 1) o perfil do processo: consultivo ou deliberativo; 2) o modo de participação: direta, delegativa ou mista; 3) o poder de decisão

autônoma dos cidadãos ou seus representantes; 4) o âmbito de discussão e decisão, ou seja, o que cada esfera de representantes pode decidir.

No que se refere à fase de Implementação das políticas, o objetivo foi analisar se as decisões tomadas durante o Ciclo do Orçamento Participativo são efetivamente traduzidas em ações reais e trazem os resultados desejados.

E, finalmente, no que tange ao Monitoramento e Controle Social, considerando que uma genuína política empoderada requer mais do que a existência da deliberação e implementação das decisões, buscou-se verificar se o OP de Araraquara contempla mecanismos de monitoramento contínuo, acompanhamento da execução das decisões que permitam a prestação de contas e a responsabilização dos agentes governamentais.

Por fim, na *IV – Conclusão* aponta-se que a criação de arenas participativas como o Orçamento Participativo é uma medida para o empoderamento social, no entanto, o grau de eficácia democrática e os resultados da participação cidadã variam de experiência para experiência. O tipo de resultado dos processos participativos é condicionado por um lado, pela capacidade da sociedade civil e pelo tecido social pré-existente e, por outro, pela natureza da oportunidade estrutural formal. No caso específico da experiência analisada, é possível afirmar que o OP de Araraquara resultou em um nível elementar de empoderamento dos atores sociais e este baixo nível de empoderamento social pode ser explicado a partir da compreensão do desenho participativo interativo (AVRITZER, 2008), ou seja, à forma como se articularam as variáveis intervenientes nos resultados da participação: o padrão associativo da população araraquarense, a vontade política e o desenho institucional.

O processo do OP de Araraquara foi marcado por importantes limitações e severas assimetrias de poder. O baixo padrão de associação e mobilização da sociedade civil de Araraquara influenciou diretamente no desenho de OP desenvolvido no município. Na ausência de um associativismo civil forte, a variável preponderante na implementação do OP em Araraquara foi a vontade política do prefeito. A vontade política em desenvolver o Orçamento Participativo em Araraquara pôde ser claramente dividida em dois momentos: o primeiro marcado por um alto e o segundo por um baixo nível de

comprometimento do prefeito com o OP. O primeiro momento, de alta vontade política na implantação do OP em Araraquara, pode ser explicado especialmente pela utilização instrumental deste arranjo institucional como uma ferramenta para legitimação e governabilidade. Assim, havia uma face visível do OP, democratizar a gestão pública, e uma face oculta, neutralizar a oposição na Câmara Municipal.

II. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E EMPODERAMENTO: UMA DISCUSSÃO TEÓRICA

Diversas experiências participativas têm sido implementadas no Brasil e mundo afora; o Orçamento Participativo, especificamente, se disseminou a partir da década de 1990. As experiências de OP desenvolvidas em diversos municípios brasileiros têm assumido destaque internacional, especialmente a partir de 1996, quando o projeto do OP de Porto Alegre ganhou o prêmio Habitat II da ONU - Organização das Nações Unidas. O grande destaque nacional e internacional desse arranjo institucional para definição das verbas de investimentos municipais com a participação popular despertou o olhar de vários teóricos para a importância de modelos de democratização na esfera local.

Analisando os fatores que possibilitaram o desenvolvimento de experiências participativas como o Orçamento Participativo em municipalidades brasileiras, destacam-se na bibliografia de referência: (1) a diminuição da credibilidade da democracia representativa; (2) o desenvolvimento de experiências pioneiras de participação ao longo dos anos de 1970 e 1980, (3) a existência de um associativismo civil que cobrava a participação nas decisões governamentais, (4) as garantias constitucionais a partir de 1988 e (5) a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder em diversas cidades brasileiras.

No que se refere ao primeiro aspecto, um dos fatores apresentados que explicam o crescimento do interesse pela introdução da participação cidadã nas experiências de gestão pública local, tanto na América Latina quanto na Europa ocidental, é a crise de credibilidade da democracia representativa que se manifesta por meio da apatia política dos eleitores, considerável descaso popular pelos assuntos públicos, pelas elevadas taxas de abstenção eleitoral (nos casos em que o voto não é obrigatório) e pelos níveis elevados de corrupção na administração pública. Estes aspectos demonstram que há uma demanda formulada por atores da sociedade civil “em prol da renovação das relações governo-sociedade e de uma redefinição da representação política,

uma vez que a representação tradicional se encontra cada vez mais distante da vontade dos representados” (MILANI, 2005, p. 8). Esta visão é claramente derivada de Boaventura de Sousa Santos (2003), para quem há a possibilidade de “ampliação do cânone democrático”, por meio da construção de complementaridades entre democracias representativa e participativa.

No que tange ao segundo fator, destaca-se que as experiências de participação em governos locais foram postas em prática embrionariamente por iniciativa do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em municípios como Lages/SC, Pelotas/RS, Boa Esperança/ES, Vila Velha/ES e Piracicaba/SP (LESBAUPIN, 2000; BAIERLE, 1996; VITALE, 2004; SOUZA, 2001), servindo de base para o Orçamento Participativo que seria posto em prática no final dos anos de 1980.

Em relação ao terceiro aspecto, há uma vasta literatura (BAIERLE, 1996; BAQUERO, 2000; AVRITZER; PEREIRA, 2005; AVRITZER, 2008; FEDOZZI, 2001; SILVA; CARVALHO, 2006) que chama atenção para a importância do associativismo civil que se desenvolveu ao longo dos anos de 1970 e 1980 a partir de uma atuação fortemente influenciada na defesa dos direitos, entre os quais o direito à participação na definição do destino dos investimentos municipais. Precede este fato a prática social e a cultura política dos diversos atores que atuavam nas esferas públicas locais, tais como os movimentos associativos das comunidades, as ONG's, as Comunidades Eclesiais de Base e os partidos políticos ligados às lutas sociais e à redemocratização do país.

No que se refere ao quarto fator, destaca-se a importância do processo constituinte e das garantias constitucionais contidas no texto da Constituição de 1988 para o surgimento e desenvolvimento do Orçamento Participativo no Brasil. Naquele contexto, as forças sociais que se articulavam em torno do projeto democrático e participativo – que estavam mobilizadas desde os anos 80 em defesa da redemocratização do país – articularam-se e inseriram na carta constitucional a possibilidade de aprofundamento da democracia (DAGNINO, 2004). Deste modo, o conceito de democracia contido na nova Carta não se limitou a restabelecer e normatizar eleições para presidente, governadores e prefeitos, mas definiu também como um dos elementos

fundamentais da nova constituição a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas (VITALE, 2004). A Constituição Federal ampliou significativamente a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, os quais passaram a ser considerados entes federativos, condição garantida nos artigos 18, 29-31, 156, 158 e 159 da CF.

E, finalmente, o quinto fator, a chegada de novos atores historicamente comprometidos com a participação popular ao poder, também desempenhou papel importante para que o OP tomasse a proporção que tomou no Brasil. Avritzer (2003) e Vitale (2004) destacam a importância do Partido dos Trabalhadores, partido com o qual o projeto esteve inicialmente identificado e que foi o responsável pela sua implementação em inúmeros governos locais, totalizando 103 municípios em 2002 e cerca de 170 em 2008. A experiência de Porto Alegre, desenvolvida a partir de 1989 pela gestão do (PT) em Porto Alegre/RS projetou o OP nacional e internacionalmente, na medida em que o OP passou a ser adotado por esferas governamentais de diversos países da América Latina e da Europa, em municípios como Buenos Aires, Córdoba e Rosário, as três áreas urbanas mais populosas da Argentina, Montevideu (Uruguai), Assunção, (Paraguai), Negrete e Monte Patria (Chile), Cidade do México, Cantón Morona (Equador), Villa el Salvador (Peru), Saint Denis (França), Barcelona e San Sebastián (Espanha). Na Venezuela, o Estado de Miranda também implementou a experiência.

O fato é que cada uma dessas dimensões (ou combinações particulares entre elas) teve a sua importância para a implementação e o desenvolvimento do projeto, que foi convertido em uma das experiências democráticas mais discutidas no Brasil e no exterior, particularmente a partir da premiação do Habitat II da Organização das Nações Unidas em 1996, quando este arranjo institucional foi reconhecido como uma das melhores práticas de gestão urbana do mundo.

Após duas décadas de implantação das primeiras experiências, o Orçamento Participativo continua sendo o modelo participativo com o maior volume de análise teórica e empírica entre os projetos do mesmo gênero. Constata-se que essa produção, tanto na literatura nacional quanto na

internacional, se diversificou sobremaneira, o que tem exigido dos pesquisadores um empenho ainda maior no sentido de contextualizar as suas pesquisas.

Em trabalho ilustrativo sobre tal quadro, publicado na revista espanhola *Realia*, Pires e Nebot (2008, p. 209) destacam o resultado de uma pesquisa sobre a difusão teórica do Orçamento Participativo. Em trabalho de busca no Google, realizado em setembro de 2007, diagnosticou-se um total de 1.795.312 trabalhos sobre o tema, em seis idiomas diferentes. Ao realizar um trabalho de busca em português, espanhol, inglês, francês, italiano e alemão, os autores compuseram o seguinte resultado: Orçamento Participativo, 898.000; Presupuesto Participativo, 584.000; Participatory Budget, 91.200; Participative Budget, 912; Bilancio Partecipativo, 105.000; Budget Participatif, 89.200; Beteiligungshaushalt, 27.000. Destaca-se, assim, que as análises mais recentes sobre a temática do Orçamento Participativo têm como característica uma reflexão mais sistemática e ao mesmo tempo diversificada, tanto em relação aos enquadramentos teóricos quanto a abordagem metodológica mobilizada. Também as avaliações sobre o OP variam de forma significativa no que se refere à compreensão das suas potencialidades e limites.

Uma parte da literatura caracterizou-se por destacar as virtudes do OP no que tange ao combate à corrupção, à redução do clientelismo, à melhoria da cidadania, ao aumento do capital social, à melhoria da qualidade da definição das políticas públicas e ao fortalecimento da democracia (SOUZA, 2001; NYLEN, 2003; WAMPLER, 2004; BAIOCCHI, 2001; PRATES; PRATES, 2005). Outra parte da literatura temática se concentrou no estudo do OP enquanto uma instituição da democracia participativa que se apresenta como um meio efetivo para complementar e legitimar as instituições democráticas tradicionais (JACOBI, 2002; AVRITZER e PEREIRA, 2005; SUBIRATS, 2005; TATAGIBA; TEIXEIRA, 2007; LÜCHMANN, 2007). Há ainda teóricos que destacam o caráter redistributivo do OP (VITALE, 2004; MARQUETTI et al., 2008) e aqueles que definem o Orçamento Participativo a partir de outras categorias analíticas, tais como co-gestão (FEDOZZI, 2001 e 2005; VITALE, 2004; PONTUAL, 2000); um mecanismo de inversão de prioridades (AVRITZER,

2003; SOUZA, 2001; CARVALHO, 2002; MARQUETTI, 2000), dentre outros aspectos.

Não obstante essa diversidade de perspectivas, esta revisão da literatura se centrará na avaliação dos resultados do OP, mais especificamente deste arranjo institucional como um mecanismo para gerar empoderamento dos atores sociais envolvidos no processo. Iniciar-se-á por analisar os principais fatores que interferem nos resultados da participação.

1. Variáveis intervenientes nos resultados da participação

A literatura aponta algumas variáveis que interferem no resultado da participação. Nesta pesquisa considera-se que as principais variáveis intervenientes no sucesso das experiências de Orçamento Participativo são: a vontade política dos governantes, o nível de associativismo civil e o desenho institucional de forma articulada, ou seja, a partir de um desenho participativo interativo.

1.1 A vontade política dos governantes

A variável vontade política tem sido entendida como o nível de comprometimento do governo local com a implantação e o desenvolvimento de ações que visam “partilhar” com setores da sociedade o processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas (BAIERLE, 1996; AVRITZER, 2002; LÜCHMANN, 2002; WAMPLER, 2004; VITALE, 2004; TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006).

Particularmente no que se refere às experiências de Orçamento Participativo, esta variável tem assumido um papel fundamental, visto que trata-se de uma política participativa altamente dependente da vontade do governante. É neste sentido que Avritzer (2008, p. 60), ao contrapor o Orçamento Participativo a outras experiências de participação, enfatiza que tal

projeto se destaca pela sua capacidade de mobilizar a participação da população na deliberação sobre prioridades orçamentárias, embora seja o “desenho participativo mais vulnerável à vontade da sociedade política”.

A vontade política intervém no resultado dos processos participativos na medida em que é responsável por inúmeras medidas para viabilizar experiências participativas robustas. Na maioria dos casos de experiências de Orçamento Participativo, a implantação desses programas exigiu dos governos locais iniciativas que contribuíram para a sua viabilização, tais como: “a alteração do desenho institucional; disponibilização de suporte técnico, financeiro, jurídico, ambiental; e definição sobre o alcance do OP e sobre qual parcela do orçamento estaria ao encargo da população deliberar” (CAETANO, 2009, p. 30-1).

Cabe destacar, assim, que na medida em que os Executivos municipais têm as prerrogativas institucionais de definir a forma de elaboração da política de investimentos, a abertura de canais para a participação da comunidade já se configura no primeiro ato em que a vontade política se manifesta. Neste sentido, a iniciativa de abrir canais participativos à comunidade, particularmente em um aspecto tão importante como a elaboração dos investimentos municipais, por si só, é algo que significa um avanço muito grande em termos de democratização do poder, visto que este posicionamento político de ampliar a autoridade do conjunto dos cidadãos participantes implica na “redução do controle por parte do governo sobre os resultados políticos” (WAMPLER, 2004, p. 374).

É a partir da vontade política que se processa, por exemplo, as mudanças no desenho institucional para possibilitar os encontros entre o governo e a comunidade, democratizando a elaboração dos planos de investimentos municipais. Algumas experiências de OP criaram, por lei, coordenadorias de participação para organizar a dinâmica da participação social no OP, a partir de uma estrutura de cargos comissionados. Em outras experiências de OP optou-se por atribuir funções à estrutura já existente na burocracia municipal.

A vontade política interfere na disponibilização de suportes para o desenvolvimento do OP, tais como: técnico, financeiro, jurídico, ambiental, incluindo capacitações específicas para os representantes da população balizarem suas decisões. Tal intervenção governamental visa diminuir a possibilidade de encaminhamentos de demandas no OP que não preencham aos pré-requisitos técnicos, ambientais ou mesmo jurídicos que garantam a execução dos investimentos.

No que se refere à intervenção governamental para a criação de suporte financeiro para viabilizar condições para a implementação do OP, a medida mais importante foi a reforma fiscal realizada em Porto Alegre em 1989, a qual propiciou um fôlego financeiro para aquela municipalidade executar os investimentos definidos no OP, sem os quais provavelmente o projeto teria definhado.

Outro aspecto importante para o sucesso do OP sobre o qual a vontade política interfere sobremaneira é a definição sobre o alcance do OP, ou seja, sobre o tipo e o volume de investimentos a serem definidos nestes espaços participativos. Destaca-se que embora nos primeiros anos de implementação do OP se tenha discutido a possibilidade de deliberar sobre todo o orçamento municipal (custeio, financiamentos, empréstimos, contratos, plano de carreira/folha de pagamento, etc), os desenhos participativos mais ousados abriram espaço para a deliberação da comunidade apenas do percentual referente aos investimentos, variando entre 5% a 12% do orçamento municipal.

Outra medida importante para possibilitar um processo participativo robusto que está condicionada à vontade política dos governantes é a remoção dos entraves burocráticos. Entraves esses que foram criados ao longo de um grande ciclo de governos conservadores e autoritários que sempre viram com maus olhos a participação da comunidade na definição dos rumos do governo, particularmente no que se refere aos investimentos municipais. E por tratarem-se de práticas arraigadas na burocracia municipal, é necessária uma intervenção coesa do governo para dirimi-las.

A literatura que analisa o Orçamento Participativo enfocando a importância da vontade política para a viabilização destas experiências

participativas destaca que a primeira condição para viabilizar projetos como o Orçamento Participativo é que os mesmos sejam colocados como uma opção e uma prioridade do governo, que deve ter uma ação institucional em torno da viabilização do projeto, ressaltando-se a importância de que todo o governo esteja “envolvido e comprometido, começando pela autoridade maior (...) e pela área econômica” (SOUZA, 1999, p. 4).

Analisando o OP a partir desta mesma perspectiva analítica, Blanco e Ballester (2011) aponta a importância da vontade política para a implementação com sucesso das experiências de Orçamento Participativo. Conforme o autor, ao contrário do que aponta parte da literatura sobre o OP, uma liderança política forte e generalizada em toda a estrutura do governo municipal, desde que não se confunda com intervencionismo e necessidade de exercer um rígido controle sobre a dinâmica participativa, não é contraditório com processos participativos.

El liderazgo político debe permitir que el proceso participativo ocupe una posición importante dentro de la estructura de gobierno, comprometiéndolo a aquellos agentes político-administrativos que tienen recursos clave como información, conocimiento experto, competencia política o recursos financieros. En negativo, la ausencia de liderazgo político o de implicación por parte de las áreas de gobierno clave puede condenar a los procesos participativos a ocupar una posición periférica en el proceso cotidiano de elaboración de las políticas (BLANCO; BALLESTER, 2011, p. 121).

Destaca-se, ainda, que tal perspectiva analítica também está em pesquisa realizada por Boaventura de Souza Santos (2003). Ao analisar a atuação do Executivo Municipal, o autor destaca que esta instituição desenvolvia um papel muito ativo no processo, na medida em que controlava o conhecimento técnico, produzia as informações relevantes ou tinha acesso privilegiado a elas. Identificava que a presença do Executivo era bastante forte na medida em que coordenava o processo através de seus dois representantes no COP (um do GAPLAN, outro do CRC), apesar de não terem direito a voto, e dos seus representantes nas assembleias regionais, através do delegado do CRC (o CROP) na região. Tais intervenções governamentais foram fundamentais para viabilizar o processo participativo em Porto Alegre.

Allegretti, García Leiva e Paño Yáñez (2011, p. 42) afirmam que praticamente a totalidade de experiências participativas nasce por uma aposta da equipe política, e por este fato aumenta o risco de descontinuidade:

Si la iniciativa política ha sido la clave de la puesta en marcha de la mayoría de los procesos, su falta de continuidad es una de las principales causas de su agotamiento. De hecho no hay casos documentados que ilustren el resurgir de un proceso que ha muerto tras la falta de voluntad política (ALLEGRETTI; LEIVA; YÁÑEZ, 2011, p. 42).

Autores como Baierle (1996) também destacam a importância da variável vontade política para entender o processo de definição e implementação das experiências de Orçamentos Participativos. Tal variável, juntamente com outras variáveis como Associativismo Civil – que será analisada no próximo tópico – são fundamentais para compreender esses processos de partilha do poder. E é neste sentido que o autor, ao analisar a experiência do OP de Porto Alegre, descreve a mesma como um

produto de um sujeito múltiplo, o OP se construiu numa permanente tensão entre o grau de abertura do Governo Municipal para os projetos da sociedade e o grau de aprendizagem institucional desta sociedade, sobretudo dos Movimentos Populares Urbanos. Isto não significa que exista um gradiente ótimo a ser atingido, mas implica um jogo cuja permanência e qualidade depende sempre da vontade de jogar de ambos os lados (BAIERLE, 1996, p. 19 apud CAETANO, p. 29).

Vitale (2004, p.4-5) também avalia que dentre os vários fatores que estão envolvidos na avaliação sobre a qualidade do OP encontra-se a vontade política do prefeito em efetivamente compartilhar a gestão orçamentária diretamente com a população, pois ao fim e ao cabo “isso significa, do ponto de vista de muitos mandatários, ‘abrir mão de poder’”.

Na esteira das análises que destacam a importância da intervenção governamental para que o Orçamento Participativo tenha tido o sucesso que alcançou em Porto Alegre, por exemplo, Abers (2000b) ressalta que naquele município o governo teve uma atuação decisiva para a mobilização e organização social a partir da implantação do OP. Naquele contexto, o governo disponibilizou os recursos financeiros para a definição no processo participativo

e investiu em recursos humanos, por meio dos quais eram viabilizadas a preparação e a disponibilização de agentes da máquina administrativa para atuarem em vários bairros e regiões em que o projeto foi desenvolvido.

Outro fator fundamental para a implantação e consolidação do OP na cidade de Porto Alegre que muitos autores inclusive colocam como algo a parte do quesito vontade política, foi a reforma fiscal realizada pela administração municipal daquela cidade. Conforme autores como Vitale (2004), Avritzer (2008) e Marquetti (2002), esta reforma tornou possível a viabilização do Orçamento Participativo, na medida em que a mesma propiciou um fôlego financeiro para a execução dos investimentos definidos no OP, atenuando um dos principais gargalos deste projeto, que é a falta de capacidade de executar as demandas da comunidade. De acordo com Marquetti (2000), ao assumir o governo em 1989,

a primeira tarefa da nova administração foi uma reforma financeira. À reforma financeira seguiu-se a organização de uma esfera pública não estatal de poder. Esta pode ser entendida como os mecanismos institucionais e conjunto de regras que permitem uma administração compartilhada da cidade entre o setor público e a sociedade civil (MARQUETTI, 2000, p. 4).

Fedozzi e Furtado (2009) destacam que, ao contrário do que sugere parte da literatura sobre a participação, é necessário um papel ativo do governo municipal para tornar possível a transparência orçamentária, a sustentabilidade financeira, o controle social e a superação das assimetrias sociais (nível de formação, gênero e renda) que se reproduzem na dinâmica do OP. Os autores chamam a atenção para a “necesidad de superación de la ‘pedagogía espontánea’” y la flexión crítica sobre la calidad de la participación en detrimento del énfasis cuantitativo y del mito asambleísta (FEDOZZI; FURTADO, 2009, p. 364).

Portanto, a vontade política emerge na literatura sobre Orçamento Participativo como um elemento que interfere de forma decisiva na consistência do projeto político democrático e participativo, condicionando o sucesso ou o insucesso de tais experiências.

1.2O associativismo civil

O associativismo civil também é uma variável imprescindível para a compreensão das experiências de OP, uma vez que “a solidez da cultura participativa existente na sociedade civil tem também um papel fundamental no grau de profundidade que pode alcançar um processo participativo como o OP” (CARVALHO; FELGUEIRAS, 2000, p. 33).

O grau de associativismo civil tem sido analisado a partir de questões como o perfil sócio-econômico dos participantes, as trajetórias, os respectivos projetos políticos dos quais são portadores, dentre outros fatores. E este grau de associativismo civil influencia o processo de ampliação e consolidação dos OP's, o desenho institucional, bem como o seu papel pedagógico na democratização do OP. Destaca-se, porém, que ao mesmo tempo em que o associativismo civil influencia nas questões apontadas acima, sofre a influência das mesmas no que tange ao redimensionamento de suas práticas e de sua dinâmica de organização.

Neste sentido é que ao se analisar o OP levando em consideração o perfil associativo presente em um determinado contexto verifica-se que o processo de implementação e consolidação está diretamente relacionado a determinadas características do associativismo civil local, tais como densidade, tradição, forma da atuação política, posicionamento em relação às instituições como o governo local. Uma reflexão abrangente sobre os resultados da participação no Orçamento Participativo passa necessariamente pela compreensão sobre o posicionamento destes organismos coletivos em relação à dinâmica da definição dos investimentos municipais. Um grau elevado de associativismo tem interferência decisiva em relação à formatação do desenho institucional.

Tal variável é importante para entender a dinâmica e os resultados da participação nas experiências participativas do OP, uma vez que estes organismos influenciam na consolidação, na intensidade e na abrangência da participação em experiências como as do Orçamento Participativo.

A vasta literatura sobre o associativismo civil no OP, com destaque para os trabalhos empíricos sobre a experiência pioneira de Orçamento Participativo

realizada em Porto Alegre, aponta que os movimentos sociais comunitários, que estavam mobilizados ao longo dos anos de 1980, são fatores fundamentais para explicar a implantação e consolidação do Orçamento Participativo. Conforme Baierle (2000), desde a criação da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) no ano de 1983, tais atores sociais empreenderam esforços no sentido de romper com a relação tradicional entre as associações de bairros e o Estado. Neste sentido, esses movimentos “estariam na origem do OP” (BAIERLE, 2000 apud AVRITZER, 2003, p. 6).

Ao se analisar experiências de OP como a de Porto Alegre constata-se que as práticas organizativas da sociedade civil em torno da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) pressionaram para que a discussão sobre a participação popular na definição dos investimentos municipais entrasse na agenda municipal. Isto pode ser comprovado, por exemplo, a partir de um trecho de um documento do Congresso da UAMPA de 1986, anterior à implantação do OP naquela cidade, que trazia em seu corpo a seguinte afirmação: “queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação (...) queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e da cidade em geral”.

Por conta disto é que ao se desenvolver experiências de Orçamento Participativo em contextos marcados por uma densidade associativa mais intensa, o desenho institucional do OP tende a formalizar relações mais democráticas entre Estado e Sociedade. Isto porque “os movimentos comunitários com maiores tradições de mobilização conseguem colocar na agenda do OP a defesa de suas áreas de atuação”, ao mesmo tempo em que as entidades que cultivavam práticas de relacionamento com os governos pautadas pela troca de favores tendem a entrar em conflito com a dinâmica colocada pelo OP (CAETANO, 2009, p. 55).

Silva (2001) e Avritzer (2003) afirmam que a dinâmica da participação no OP tem como base principal a ação mobilizadora das lideranças dos movimentos, sendo que o principal campo de identificação e atuação destas é uma rede associativa de base comunitária. Conforme tais autores, grande parte

da literatura sobre o OP leva em consideração as características da sociedade civil. Por conta disto, dá destaque a fatores como:

o papel das pré estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes aquelas existentes no campo da sociedade civil; a capacidade das formas participativas de distribuírem recursos de modo generalista evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP. Todas essas questões permanecem polêmicas no interior da literatura sobre sociedade civil e Orçamento Participativo (SILVA, 2001, p.47 apud AVRITZER, 2003, P. 7).

Neste sentido é que a busca da compreensão sobre uma experiência de Orçamento Participativo demanda uma reflexão acerca dos projetos dos quais os atores sociais locais, tais como associações comunitárias, sindicatos, partidos políticos, organizações não governamentais, grupos religiosos, movimentos sociais, dentre outros, são portadores. Esta modalidade de análise deve buscar verificar como esses atores sociais organizam as suas atuações visando “influenciar o governo local a implantar uma inovação institucional que objetiva partilhar, com a população, a prerrogativa de definição sobre os investimentos a serem realizados pela administração pública local” (CAETANO, 2009, p. 24).

Esta mesma ênfase sobre o associativismo civil no OP é dada por Fedozzi (2001), ao ressaltar que embora a implantação deste projeto tenha sido viabilizada pela administração municipal a partir de 1989, a gênese histórica do mesmo deve ser associada à prática social e à cultura política dos mais variados atores locais que, desde meados dos anos de 1970, atuavam na esfera pública local, tais como os movimentos associativos das comunidades, as ONG's, as comunidades eclesiais de base e os partidos políticos ligados às lutas sociais e à redemocratização do país. Conforme o autor, este histórico de articulação das classes populares foi fundamental para o sucesso do OP, explicando em parte “as probabilidades maiores de sucesso dos modelos participativos, a exemplo do caso de Porto Alegre” (FEDOZZI, 2001, p. 102-103).

Corroborando com tal avaliação sobre a importância do associativismo civil para os resultados do OP, Vitale (2004) ressalta que um dos aspectos relevantes para o sucesso do programa é a existência de uma tradição associativa no município em que se realiza tal experiência. Um significativo grau de organização e atuação do associativismo civil configurou-se em um elemento importante para potencializar a mobilização dos moradores e para estimular as pessoas a participarem das atividades do OP, o que possibilitou o alargamento da cultura política. A autora referencia as suas análises numa pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular em 103 municípios praticantes do Orçamento Participativo na gestão 1997-2000, “que confirma essa tendência ao revelar que, em 77% dos municípios, organizações comunitárias e associações de bairro têm presença determinante nos ciclos de OP” (VITALE, 2004, p. 14).

1.3 O desenho institucional

O desenho institucional tem sido abordado na discussão sobre o OP como o conjunto de regras, normas, instâncias e momentos do processo participativo desencadeados por tal programa. O desenho institucional é visto como um produto de inúmeras variáveis, sendo que as mais incisivas na definição de tais desenhos são a vontade política e o associativismo civil, que são comumente apontados como fatores constituintes e explicativos do OP. Destaca-se, assim, que ao instituir determinadas práticas, o desenho institucional acaba por modelar os comportamentos dos atores político-sociais envolvidos.

Neste sentido, o desenho institucional organiza a dinâmica participativa estabelecendo o papel de cada ator no processo, possibilitando, por um lado, que os atores sociais interfiram na cobrança de serviços públicos, na definição dos investimentos e, por outro, que o governo não se submeta às mudanças institucionais às quais não esteja disposto a realizar. A forma que assume as diferentes modalidades de desenho institucional, na maioria das vezes, acaba

por expressar a institucionalização da correlação de forças existente na relação entre governo e setores da sociedade civil locais.

A análise de tal variável é importante para entender os resultados da participação no Orçamento Participativo, uma vez que é a partir dela que se define formalmente como se processam os mecanismos de participação no OP e se determinam os critérios de definição e execução dos investimentos municipais. Trata-se da materialização de uma renovada relação entre o executivo e a comunidade, fortemente dependente de fatores como vontade política e associativismo civil, embora destaque-se que mesmo em contextos marcados por relações assimétricas esta variável interveniente pode garantir a realização de processos participativos marcados por um significativo controle social.

Há uma vasta literatura refletindo sobre o OP a partir da perspectiva analítica que aponta a relevância do desenho institucional para o sucesso destas experiências participativas (FUNG; WRIGHT, 2001; AVRITZER, 2002; WAMPLER; AVRITZER, 2002; LUCHMANN, 2002; AVRITZER; NAVARRO, 2003).

Tal abordagem sobre o OP destaca a importância do desenho do OP de Porto Alegre, visto que o mesmo institucionalizou a divisão regional da cidade, participação social a partir destas plenárias regionais. Com o desenvolvimento do processo criou-se inúmeras instituições que dinamizaram o OP de Porto Alegre, tais como: o Gaplan, a CRC e introduziu-se mecanismos distributivos: com a criação dos critérios de priorização, a carência e a população da região. E ainda, a introdução das reuniões temáticas, cujo intuito foi conciliar o processo de deliberação local com o processo de planejamento da cidade.

Fung e Wright (2001) são autores que adotam um procedimento investigativo que coloca em evidência a discussão sobre o desenho institucional. Em pesquisa sobre modalidades de participação no Brasil, Índia e Estados Unidos, os autores denominam esses tipos de desenhos institucionais de “governança participativa com transferência de poder para as bases”, acrescentando que estes modelos são participativos mediante à forma como incorporam o compromisso e a capacidade das pessoas comuns; e são

“deliberativos porque instituem um processo racional de tomada de decisão e são uma forma de aumento do poder das bases na forma como eles ligam ação e discussão (FUNG; WRIGHT, 2001, p.5).

Para Fung e Wright (2001), reformas institucionais para a implementação e desenvolvimento de projetos como o Orçamento Participativo e o Panchayat em Bengala e Kerala são alternativas reais aos formatos institucionais convencionais e oferecem oportunidades para o aprofundamento da democracia e melhoria da eficácia do Estado, tornando-o mais justo, participativo, deliberativo e responsável:

Large- and medium-scale reforms [...] offer an array of real alternative political and administrative designs for deepening democracy. As we shall see, many of these ambitious designs are not just workable, but may surpass conventional democratic institutional forms on the quite practical aims of enhancing the responsiveness and effectiveness of the state while at the same time making it more fair, participatory, deliberative, and accountable (FUNG; WRIGHT, 2001, p. 7-8).

Não obstante ao reconhecimento da importância do desenho institucional para os resultados da participação, Avritzer enfatiza que esta é uma dentre outras variáveis que interferem no êxito ou insucesso de experiências como o Orçamento Participativo. É neste sentido que o autor se opõe às abordagens que analisam o desenho institucional sugerindo que este tem uma grande capacidade de gerar êxito nos processos participativos, independentemente do contexto em que estes são implantados. Enfatiza Avritzer (2008, p. 55) que o sucesso de projetos como o OP estaria na “maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos”, o que denomina de *desenho participativo interativo*, por tratar-se de experiências cujos desenhos são marcados pela interatividade entre o governo e a comunidade.

Avritzer (2008), ao analisar a dinâmica participativa em tais desenhos participativos interativos, destaca que estes têm a capacidade de alterar a relação entre o Estado e a sociedade “incluindo a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias”. Todavia, o referido autor ressalta que é

possível observar também que o OP é o desenho participativo mais vulnerável à vontade da sociedade política (AVRITZER, 2008, p. 59).

Esta perspectiva analítica que compreende o desenho institucional enquanto resultado do encontro dos interesses do governo e sociedade civil e dos projetos políticos em disputa, relaciona o sucesso das experiências de Orçamento Participativo à solidez da cultura participativa da sociedade civil e à dinâmica da relação envolvendo governos e partidos e sociedade civil e partidos. Tal dinâmica na maioria das vezes é determinante para formatar os modelos adotados. A esta perspectiva somam-se diversos autores, como Teixeira e Albuquerque (2006) que enfatizam que

a promoção de maior ou menor partilha de poder no processo de OP [processo delineado pelo desenho institucional] depende da experiência associativa do município, do tipo de coalização política e dos projetos presentes no governo e na sociedade (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 203).

Experiências de Orçamento Participativo como a de Porto Alegre acabam por conciliar, na sua implantação, propostas de desenho institucional oriunda de diversos atores, visto que a dinâmica deste processo participativo comporta as assembléias regionais, que eram práticas anteriores, características do movimento comunitário; e a forma conselho, que era uma proposta do Partido dos Trabalhadores. Dispõe, ainda, de outras instituições como a CRC – Coordenadoria de Relação com a Comunidade e o GAPLAN – Gabinete de Planejamento, que resultaram de propostas que foram formatadas pela administração municipal no município de Porto Alegre. Nesse sentido, destaca-se que “a originalidade em termos de desenho do OP foi a sua capacidade de integrar propostas de desenho institucional feitas por diferentes atores” (AVRITZER, 2003, p. 8).

Há que se enfatizar, ainda, que a existência de uma variedade de formatos institucionais e de desenhos participativos interativos, que Caetano (2009) sistematiza em dois tipos ideais. No primeiro tipo ideal, cujas características são identificadas em contextos mais favoráveis a práticas políticas participativas democratizantes, o desenho institucional seria marcado pelo encontro das variáveis (1) tradição associativa de cunho participativo e

democratizante e (2) um governo comprometido com a adoção de práticas participativas. Neste contexto,

[...] o desenho institucional da participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas asseguraria: a) poder de decisão à população participante; b) um ciclo de participação preenchido por diversos momentos de encontro entre população e governo; e c) “regras do jogo”, como o regimento interno, enquanto objeto construído de forma participativa, além de prever revisões periódicas pelos atores envolvidos (CAETANO, 2009, p. 129-30).

No segundo tipo ideal, cujas características são identificadas em contextos menos favoráveis à participação, marcado por práticas políticas que reforçam a submissão do associativismo civil aos interesses do governo, o desenho institucional seria marcado pelo encontro das variáveis (1) associativismo civil caracterizado por uma frágil organização comunitária, ou uma organização permeada por práticas políticas predatórias tais como clientelistas, personalistas, dentre outras; e 2) um governo local pouco comprometido e por vezes desarticulado na adoção da participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas. Neste caso,

o desenho institucional seria delineado por: a) participação popular com caráter consultivo; b) ciclo escasso de encontros entre população e governo, chegando a haver casos de um encontro anual; e c) “regras do jogo” construídas unilateralmente pelo governo e pouco esclarecidas aos demais atores envolvidos (CAETANO, 2009, p. 129-30).

A principal característica de desenhos institucionais como do OP de Porto Alegre é ser constituído de baixo para cima, o que o torna mais fortemente democratizante e distributivo. Tais desenhos são mais democratizantes, na medida em que têm a capacidade de alterar a relação entre o Estado e a sociedade “incluindo a população na deliberação sobre prioridades orçamentárias” (AVRITZER, 2008, p. 59). Devido a tais características, esta modalidade do desenho participativo tem “uma enorme influência no sucesso das experiências participativas” e, neste sentido, a

escolha do desenho adequado será uma das variáveis fundamentais para a continuidade destas experiências no futuro (AVRITZER, 2008, p. 60-61).

Nesta mesma perspectiva analítica Lüchmann (2002), analisando as possibilidades e limites da democracia deliberativa a partir do Orçamento Participativo de Porto Alegre, também concebe o desenho institucional como desdobramento do encontro de interesses que envolvem o Estado e a sociedade, ou seja, trata-se de um espaço resultante de articulações envolvendo esses dois pólos, cujas características são a instituição de um “conjunto de regras, critérios e espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democráticos – participativos” (LÜCHMANN, 2002, p. 143).

Boaventura de Sousa Santos (2002, p.500), destaca o caráter provisório do desenho institucional no OP. Conforme o autor isto acaba por estimular mudanças no processo a partir do aprendizado institucional dos diferentes participantes, possibilitando que se possa rever a dinâmica interna e corrigir os problemas de encaminhamento das diferentes demandas no OP. Há, neste sentido, uma “aprendizagem institucional efetuada tanto pelo Estado como pela sociedade civil” (SANTOS, 2002, p. 500).

Portanto, o formato do OP determina a capacidade deliberativa nestes espaços participativos, uma vez que este dimensiona a cessão e ou o partilhamento de soberania, daí a importância das assembleias regionais e temáticas, das assembleias intermediárias e do processo de negociação do orçamento entre os conselheiros e os representantes estatais. A capacidade deliberativa no Orçamento Participativo está diretamente vinculada ao formato ou desenho participativo que, por sua vez, “está vinculado à variável vontade política e à capacidade deliberativa existente no nível da sociedade civil (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 23).

É neste sentido que o caso empírico do OP de Araraquara será analisado à luz dessas três variáveis, não como fatores estanques, mas em constante interação, de modo a identificar o papel do desenho participativo interativo no empoderamento ou não da comunidade.

Nestes termos, esta reflexão do OP como um mecanismo para gerar empoderamento requer como condição prévia a análise deste conceito, com o intuito de situá-lo melhor na discussão feita por esta pesquisa.

2 Discutindo o conceito de empoderamento

Empowerment é um conceito que tem sido utilizado no debate contemporâneo sobre a participação da sociedade civil em esferas públicas. Trata-se de um termo que entrou para o jargão das políticas públicas e dos analistas neste novo milênio.

O conceito de *empowerment*, que seria traduzido para o português predominantemente como empoderamento, trata-se de um conceito polissêmico, pois assume diversos significados em diferentes áreas do saber e a partir de distintas práticas sociais (WENDHAUSEN et al. 2006; CARVALHO, 2004; BAQUERO; BAQUERO, 2007; HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007; GOHN, 2004; PASE 2007; OAKLEY; CLAYTON, 2003). Um dos motivos desta polissemia é a maneira pela qual este conceito foi traduzido do inglês para o espanhol e português, visto que

[...] para alguns é sinônimo de ‘empoderamento’, ‘apoderamento’ e, para outros, de ‘*emancipación*’. Significados distintos, uma vez que ‘apoderar’ é sinônimo de dar posse, ‘domínio de’, ‘apossar-se’, ‘assenhorear-se’, ‘dominar’, ‘conquistar’, ‘tomar posse’. São definições que diferem do verbo ‘emancipar’, que significa, por sua vez, ‘tornar livre, independente’ (CARVALHO, 2004, p. 1090).

Este conceito tanto pode estar aludindo a processos de mobilização de grupos e comunidades no que se refere ao crescimento, à autonomia e a melhoria gradual e progressiva de suas vidas, como pode estar aludindo a ações que visam à integração dos excluídos e carentes, que demandam “bens elementares à sobrevivência, serviços públicos, atenção pessoal etc., em sistemas precários, que não contribuem para organizá-los” (GOHN, 2004, p. 23).

Realizando uma análise histórica do conceito de empoderamento, destaca-se que alguns autores buscam sua origem em épocas mais remotas, cujas raízes teóricas guardariam relação com a Reforma Protestante e ainda com a ideologia da ação social, que se desenvolve nos países centrais a partir dos anos de 1950. Não obstante, há acordo quanto ao fato de que a expansão da utilização desta chave analítica ocorreu apenas na segunda metade do século XX, quando a sociedade civil dos países centrais foi constituída e se fortaleceu como sujeito coletivo.

Empoderamento, portanto, passou a expressar a luta por direitos civis e a ser apropriado pelos novos movimentos sociais e emancipatórios (negros, homossexuais, feministas, portadores de deficiência), que lutam por cidadania, contra a opressão e o preconceito (BAQUERO, 2005; CARVALHO, 2004; PASE, 2007; MEIRELLES; INGRASSIA, 2006; WENDHAUSEN et. al., 2006; BAQUERO; BAQUERO, 2007; HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007; IORIO, 2002). Tais movimentos passaram a ter grande visibilidade a partir dos anos de 1960 e 1970, particularmente nos Estados Unidos.

É neste sentido que Iorio (2002) destaca o caráter inconcluso da tarefa de buscar identificar a origem do conceito de empoderamento, enfatizando que há uma disputa em torno da base na qual o conceito se forma, envolvendo os movimentos feministas e *american blacks*. Ressalta, assim, que apesar de o movimento negro norte-americano ter movimentado o cenário político norte-americano nos anos 1960, exigindo o fim do preconceito e da discriminação que marcavam a vida dos negros nos EUA, é na intersecção com a discussão de gênero que este conceito se desenvolve, tanto em relação ao nível teórico quanto em relação à intervenção política na realidade. Ao longo dos anos de 1970 e 1980 o movimento feminista e outros grupos de mulheres desenvolveram um árduo trabalho teórico e político, buscando romper com as diferentes dinâmicas que colocavam empecilho à participação e à cidadania plena das mulheres.

Não obstante, foi apenas nos anos 1990 que observou-se a expansão deste conceito para outras áreas do debate sobre desenvolvimento, especialmente a partir das grandes conferências oficiais e paralelas mundiais,

notadamente Cairo e Beijing. Portanto, o conceito de empoderamento se difunde ao longo dos anos 1990 e converte-se em uma categoria importante no discurso e na prática de diferentes atores. Tal chave analítica passou a ser vista como bastante operacional nas políticas e nos programas das ONG's nacionais e internacionais, bem como a exercer influência nas agências de desenvolvimento bilaterais e multilaterais. Na medida em que se transformou em um termo de uso corrente o mesmo passou a se prestar a diversos usos, a partir de diferentes perspectivas intelectuais, políticas e de intervenção na realidade.

O conceito de empoderamento passa a ser utilizado no Brasil a partir de meados da década de 1970, a partir de uma conotação política emancipatória “ainda no original inglês *empowerment*, tendo como seus emissores principais movimentos feministas e negros” (SOLOMON, 1976; PERKINS, 1995; COSTA, 2000; CORNWALL, 2000; ANTUNES, 2002 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 487).

Em linhas gerais, o conceito de empoderamento é utilizado pela literatura em dois sentidos distintos. No primeiro deles, o mesmo tem um caráter mais libertador, na medida em que é entendido como ações que buscam impulsionar grupos e comunidades de forma a melhorar as suas existências, ou seja, a atuarem de forma autônoma, a melhorarem a qualidade de vida e aumentarem a visão crítica da realidade social. No segundo, assume um caráter mais de dependência e submissão, na medida em que está relacionado a práticas de assistência a populações carentes e excluídas, que não têm como objetivo retirar os beneficiários da relação de dependência de tais ações. Há, nesta polarização, um conflito entre os que pensam a atuação da sociedade civil como mobilização social e os que a entendem como prestação de serviços.

Neste trabalho o conceito é compreendido no primeiro sentido, ou seja, com um caráter libertador, com a conotação de liberdade de escolha e de ação por parte de cidadãos, grupos e comunidades no sentido de melhorar a sua existência e aumentar a visão crítica da realidade social.

A discussão que se segue buscará explicitar o tratamento dado pela literatura temática às diferentes dimensões do conceito de empoderamento: a individual, a organizacional, a comunitária e a de classe social.

2.1 As categorizações do conceito de empoderamento

Diversos autores trabalham com o conceito de empoderamento a partir de diferentes perspectivas analíticas. Baquero e Baquero (2007), Meirelles e Ingrassia (2006) chamam a atenção para sua utilização na literatura a partir de três diferentes dimensões: a individual, a organizacional e a comunitária:

[...] em nível individual, quando se refere às variáveis intrafísicas e comportamentais; em nível organizacional, quando se refere à mobilização participativa de recursos e oportunidades em determinada organização; e em nível comunitário, quando a estrutura das mudanças sociais e a estrutura sociopolítica estão em foco (BAQUERO; BAQUERO, 2007, p.140).

O empoderamento individual “diz respeito ao aumento da capacidade dos indivíduos influírem na sua vida”. O empoderamento organizacional “significa contribuir com as decisões da organização (empresarial) para melhorar seu desempenho”. O empoderamento comunitário busca capacitar “os grupos sociais desfavorecidos para a articulação de seus interesses e participação comunitária”, tendo como objetivo a conquista plena dos direitos de cidadania a defesa de direitos, bem como a influência sobre as ações do Estado. Pase (2007) acrescenta que há, ainda, a abordagem de Paulo Freire na dimensão de empoderamento de classe social, que agrega a noção de conscientização enquanto um processo de conhecimento, que se efetiva numa relação dialética homem-natureza, a partir de um ato de ação-reflexão.

As diferentes dimensões que são acionadas para o tratamento do conceito de empoderamento guardam relação com a matriz de pensamento à qual as diferentes pesquisas estão relacionadas. Neste sentido, as correntes filosóficas individualistas priorizam em suas abordagens o empoderamento psicológico; as correntes filosóficas comunitaristas priorizam o empoderamento de caráter comunitário, as correntes ligadas à sociologia das organizações

buscam entender o empoderamento a partir das organizações, enquanto as correntes marxistas relacionam o empoderamento a uma abordagem das classes sociais. Cada uma destas dimensões será sumariamente detalhada abaixo.

2.1.1 A dimensão psicológica do empoderamento

Os autores que trabalham com a perspectiva de empoderamento psicológico são influenciados por uma perspectiva filosófica individualista, que geralmente ignora a influência de fatores sociais e estruturais. Trata-se, portanto, de uma perspectiva que acarreta a fragmentação da condição humana, na medida em que desconecta, de forma artificial, o comportamento dos homens do contexto sociopolítico em que estes se encontram inseridos. Nesta perspectiva, o empoderamento é visto como

um sentimento de maior controle sobre a própria vida que os indivíduos experimentam através do pertencimento a distintos grupos, e que pode ocorrer sem que haja necessidade de que as pessoas participem de ações políticas coletivas (CARVALHO, 2004, p. 1091).

Aponta-se, assim, que o empoderamento psicológico tem como base o nível individual de análise, na medida em que o mesmo está relacionado ao aumento da capacidade dos indivíduos de se posicionarem de forma a influenciar os processos que determinam suas vidas. Esta abordagem sobre o conceito o relaciona a uma auto-emancipação fundada numa compreensão individualista, que enfatiza a dimensão psicossocial. Essa compreensão sobre o empoderamento

está presente na sociedade norte-americana, cuja cultura tem sido cooptada pelo individualismo e pelas noções individuais de progresso, orientada para o 'self made man' (o homem que se faz por seu próprio esforço pessoal). A ênfase é no aumento do poder individual, medido em termos do aumento no nível de auto-estima, de auto-afirmação e de autoconfiança das pessoas. Estratégias voltadas à auto-ajuda e ao auto-aperfeiçoamento estão presentes nesse tipo de empoderamento (BAQUERO; BAQUERO, 2007, p. 140-41).

Esta perspectiva de análise destaca que há empoderamento individual ou interpessoal quando indivíduos singulares são ou se apercebem como portadores de recursos que lhes possibilitam influenciar ou controlar os rumos de ações que lhes afetam. Cabe destacar, portanto, que mesmo sendo influenciada por fatores psicológicos como auto-estima, temperamento, traumas e experiências, esta forma de empoderamento é relacional, na medida em que esta resulta da percepção que os indivíduos têm de suas interações com os ambientes e demais pessoas. Neste sentido, pode-se afirmar que há empoderamento individual quando

[...] as pessoas sentirem que são competentes em uma determinada situação, que sua presença é relevante, têm mais oportunidades e recursos para agir que constrangimentos e limitações. A própria participação e o exemplo de lideranças locais que se saem bem em fóruns participativos podem constituir fontes importantes de empoderamento intrapessoal, não sendo raro encontrar, em pesquisas, pessoas que relatam ter aprendido a participar participando, sendo impelidas, enfim, a posicionar-se em instâncias públicas e coletivas (ZIMMERMAN, 1990 apud HOROCHOVSKI e MEIRELLES, 2007, p. 495).

Contrapondo-se criticamente a esta corrente, ressalta-se que o empoderamento deve ser identificado no ambiente sociopolítico, não se tratando de um traço de personalidade estático, mas sim de um construto dinâmico orientado contextualmente.

2.1.2 A dimensão organizacional do empoderamento

O empoderamento organizacional remete à ideia de organização, independentemente desta ser pública ou privada, e está relacionado aos mecanismos de compartilhamento do poder decisório e da liderança, buscando tornar as decisões mais coletivas e horizontais. Este mecanismo de “democracia interna” configura-se em uma tendência atual bastante comum em algumas organizações, que adotam esse procedimento com o objetivo de atenuar as hierarquias e a divisão entre o pensamento e a execução. No caso específico da sociedade civil o empoderamento organizacional “possibilita que

seus membros ou público alvo participem, de forma mais ou menos direta, das decisões estratégicas e operacionais” (PERKINS; ZIMMERMAN, 1995 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 495-496).

O empoderamento organizacional está relacionado à abordagem que se faz do processo de trabalho que se pauta pela delegação do poder de decisão, pela autonomia e pela participação dos funcionários na administração das empresas. Colocado nessa perspectiva, o empoderamento organizacional significa “dar ao pessoal autoridade para fazer mudanças no trabalho em si, assim como na forma em que ele é desempenhado” (SLACK et al., 1997, p. 311 apud BAQUERO; BAQUERO, 2007, p. 141).

Esta modalidade de empoderamento envolve uma série de procedimentos que tem como objetivo um maior envolvimento das pessoas no processo de tomada de decisões que incidem no contexto e no conteúdo do trabalho. Empoderar, nesse caso, “significa obter o comprometimento dos empregados em contribuir para as decisões estratégicas, com o objetivo de aumentar o nível de produtividade da empresa” (CUNNIGHAM; HYMAN, 1999 apud BAQUERO; BAQUERO, 2007, p. 141).

Ressalta-se, neste sentido, que a dimensão organizacional do empoderamento tem como foco principal a atividade empresarial, que adota esse conceito para convencer os trabalhadores a melhorarem o desempenho das atividades, o que acaba legitimando o processo de reestruturação produtiva e fortalecendo a estratégia do aumento da lucratividade das empresas. Destaca-se, assim, que tal dimensão do empoderamento ganha evidência

na literatura gerencial com o surgimento de termos como ‘colaborador’ ao invés de empregado/funcionário, que encobrem um aumento da precarização/exploração e dão a falsa ilusão de uma maior ingerência do trabalhador sobre a produção – o que de fato não ocorre, visto a manutenção das assimetrias características do capitalismo (MEIRELLES; INGRASSIA, 2006, p. 5).

2.1.3A dimensão de classe social do empoderamento

Há ainda outra dimensão do empoderamento, conhecida na literatura como empoderamento de classe social, dimensão que tem no educador brasileiro Paulo Freire o seu maior expoente, cuja força das idéias influenciou não apenas os pensadores ligados ao debate educacional, mas atingiu também um grande número de cientistas políticos, sociólogos e outros pesquisadores de diversos campos sociais.

Baquero et. al. (2002), ao analisarem esta noção de empoderamento oriunda do pensamento de Paulo Freire, destacam que o referido autor contrapõe o seu conceito de empoderamento de classe à noção de empoderamento psicológico, concepção que acredita na auto-libertação do indivíduo, da qual aquele autor discorda, visto que, para ele, a libertação tem que ser concebida como um ato social. Por isso é que em seu diálogo com Iara Shor, Freire deixa claro a sua descrença em relação à auto-emancipação pessoal, pois no seu entender a liberdade deve ser usada para ajudar aos outros a procederem a sua libertação, por meio da transformação da sociedade.

Neste sentido é que o empoderamento proposto por Paulo Freire configura-se em um processo de ação coletiva que se manifesta na interação entre indivíduos envolvendo, necessariamente, um desequilíbrio nas relações de poder na sociedade. Deste modo, o empoderamento pode ser concebido como algo que emerge de um

processo de ação social, no qual os indivíduos tomam posse de suas próprias vidas pela interação com outros indivíduos, gerando pensamento crítico em relação à realidade, favorecendo a construção da capacidade pessoal e social e possibilitando a transformação de relações sociais de poder (FREIRE, 1986 apud BAQUERO; BAQUERO, 2007, p. 11).

A discussão sobre o empoderamento de classe social elaborada por Paulo Freire traz no seu bojo a reflexão sobre como a classe trabalhadora, por meio de suas próprias experiências, sua própria elaboração de cultura, se posiciona na busca do poder político. Por conta disto é que o referido educador

atribui ao empoderamento uma característica que vai além de um invento individual ou psicológico, na medida em que este “indica um processo político das classes dominadas, que buscam a própria liberdade da dominação. Um longo processo histórico de que a educação é uma frente de luta” (BAQUERO, 2005 apud MEIRELLES; INGRASSIA, 2006, p. 6).

Esta modalidade de abordagem sobre o conceito de empoderamento provoca um rompimento com as noções de ordem individual e psicológica. Paulo Freire coloca o conceito de empoderamento como um contraponto à concepção liberal estadunidense, que associa esta concepção ao princípio da individualidade e não a uma transformação mais ampla da realidade – não tendo, portanto, o objetivo de obtenção do poder político.

Há um reconhecimento de grande parte da literatura temática sobre a importância de Paulo Freire em relação à discussão sobre o empoderamento. Ao buscar avançar qualitativamente nesta discussão, Paulo Freire acabou por agregar à sua reflexão a noção de conscientização enquanto um processo de conhecimento que incorpora a relação dialética homem-mundo, por meio de uma interação que envolve ação e reflexão. Destaca, assim, que

[...] a inter-relação entre capital social e empoderamento pode contribuir para superar problemas como a situação de pobreza de pessoas e comunidades, transformando as relações de poder em favor daqueles que tinham pouca autoridade para que tenham controle sobre os recursos – físicos, humanos, intelectuais, financeiros e de seu próprio ser – e sobre a ideologia – crenças, valores e atitudes (FREIRE, 1979; BAQUERO, 2005 apud PASE, 2007, p. 257).

O processo de empoderamento de classe social pressupõe o entendimento sobre a dimensão social nas quais as ações dos sujeitos se inserem, bem como as consequências que essas ações provocam. Freire atribui a este termo o significado de um processo no qual o cidadão conquista as condições para tornar-se autônomo no tocante às suas decisões e para interpretar o meio social que lhe envolve. Este significado que o conceito assume a partir da matriz que traz o enfoque de classe social incorpora a ideia

de que empoderar “significa entender a dimensão social na qual suas ações se inserem, o que provocam e porquê” (FREIRE, 1986 apud LORD, 2006, p. 11).

Assim, o empoderamento se ocupa da comunidade coletiva, bem como da consciência de classe, buscando compreender de forma crítica a realidade, “com o propósito de usar o poder que ainda resta aos despossuídos, como uma ferramenta de desafio aos poderosos, e, em última análise, para transformar a realidade através de batalhas políticas conscientes” (CRAIG; MAYO 1995 apud OAKLEY; KLAITON, 2003, p. 11).

2.1.4 A dimensão comunitária do empoderamento

O empoderamento comunitário pode ser definido como um processo no qual os sujeitos individuais e coletivos de uma referida comunidade, em espaços participativos, organizam as ações com o intuito de atingir objetivos traçados de forma coletiva e consensual. Porém, alerta-se para o fato de que

[...] o consenso não é produto de uma comunidade monolítica, cujos membros têm os mesmos e harmoniosos interesses, e sim de processos às vezes exaustivos de discussão e convencimento, sendo uma resultante de tensões e conflitos por recursos (PERKINS; ZIMMERMAN, 1995 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 496).

No que se refere à abordagem que tem como referência o empoderamento comunitário, há um reconhecimento por parte dos autores de que a sociedade é constituída por diferentes grupos de interesses, com níveis diferenciados de poder e de controle sobre os recursos, o que muitas vezes faz com que o processo de empoderamento implique em redistribuição de poder, gerando resistência por parte daqueles que o perdem.

Desta forma, autores como Baquero e Baquero (2007) ressaltam que o empoderamento comunitário influencia o desenvolvimento da capacitação de grupos desfavorecidos e fomenta a articulação de interesses e a participação comunitária com o objetivo de preparar esses grupos para a ampliação da compreensão política.

Neste sentido, em um contexto de empoderamento comunitário, há o engajamento da população na compreensão da problemática que afeta as suas condições de vida, na discussão de soluções alternativas, na definição de prioridades e na decisão a respeito de estratégias de implementação de programas, acompanhamento e avaliação dos mesmos. Trata-se, neste sentido, de desenvolver competências para um agir político e para atuar sobre os fatores que incidem na qualidade de sua vida. Para isso, é fundamental que a comunidade participe como sujeito e não como objeto desse processo, não se tratando de uma mera participação reduzida a uma presença física em assembleias para atingir metas previamente estabelecidas (BAQUERO; BAQUERO, 2007).

Em processos marcados pelo empoderamento comunitário, verifica-se a experiência subjetiva do *empowerment* psicológico e a realidade objetiva das condições estruturais. Isto é modificado sempre que ocorre a redistribuição de recursos. Destaca-se que o empoderamento comunitário demanda

a convivência da noção de determinismo social com a de agenciamento humano e o reconhecimento da mútua relação de condicionamento e determinação entre as macroestruturas e a ação de sujeitos individuais e coletivos (CARVALHO, 2004, p. 1092).

Um aspecto central do empoderamento comunitário é a possibilidade colocada para os agentes individuais e coletivos de que esses desenvolvam competências para participarem da vida em sociedade, o que pressupõe não apenas habilidades “mas pensamento reflexivo que qualifique a ação política”. A implementação de práticas e processos que tenham como objetivo esse tipo de empoderamento

demanda abordagens educativas que valorizem a criação de espaços públicos (rodas e grupos de discussão, colegiados, gestores etc.), que logrem promover a participação dos indivíduos e coletivos na identificação e na análise crítica de seus problemas, visando a elaboração de estratégias de ação que busquem a transformação do *status quo* (CARVALHO, 2004, p. 1092-1093).

Pode-se apontar que o trabalho comunitário que tem como objetivo empoderar a comunidade tem um papel fundamental para o surgimento de um

tecido social fortalecido, na medida em que promove interação que confere poder aos sujeitos sociais envolvidos. Desta forma, o *empowerment* é mais bem concebido e avaliado “como um processo contínuo, com os participantes passando do nível de fortalecimento pessoal ao desenvolvimento de pequenos grupos de apoio, de organizações comunitárias, parcerias e finalmente à ação política” (LAVERACK; WALLERSTEIN, 2001 apud BECKER et al., 2004, p. 665).

A dimensão comunitária do empoderamento está relacionada aos mecanismos de capacitação dos entes coletivos, visando dotá-los de condições para lutarem por seus direitos, bem como para ocuparem espaços em projetos da sociedade ou mesmo nos governos.

Considerando as características do objeto desta investigação, o Orçamento Participativo, será adotada neste estudo a concepção de empoderamento comunitário.

2.2 O conceito de empoderamento na avaliação de experiências empíricas: articulando estrutura e ação

O quadro analítico de empoderamento baseia-se em uma longa tradição de análise do poder no interior da teoria social, oriunda de uma série de tradições disciplinares que centraram-se na investigação da relação entre estrutura e ação (NARAYAN, 2005).

O eixo fundamental de análise da teoria social contemporânea, que se convencionou chamar de relação entre “estrutura” e “ação”, se expressa nos questionamentos: seria o indivíduo totalmente autônomo ou até que grau estaria determinado pela sociedade? Seria esta superior e prévia a ele ou seria ele um elemento importante na construção da ordem social? (DOMINGUES, 2004, p. 17,8). Uma das grandes discussões que sempre percorreu as ciências sociais se deu no âmbito da tensão entre estrutura e ação. Ou seja, discutiu-se sobre os constrangimentos e possibilidades sociais que preexistem às ações dos indivíduos sociais e sua articulação com a capacidade dos próprios indivíduos, via ação, mudarem a estrutura e transformarem a sociedade. O

grande debate dividiu a teoria social entre os que reforçavam o papel da ação e da prática, e aqueles para os quais a estrutura era primordial.

A teoria social nos últimos decênios tem se ocupado de desenvolver aportes na tentativa de sintetizar as duas abordagens (DOMINGUES, 2004, p.57). As obras de Bourdieu, Giddens, Habermas e Boaventura de Souza Santos, por exemplo, são expressão disso, pois procuram romper com a polarização entre estrutura e ação, objetivismo e subjetivismo.

Neste sentido, constatam-se também duas perspectivas distintas embasando a produção sobre instituições políticas: uma perspectiva racionalista e outra culturalista (ZURBRIGGEN, 2006; HALL; TAYLOR, 2003). Em termos gerais, os enfoques racionalistas centram-se no agente e os culturalistas na estrutura:

Si bien la perspectiva racionalista reconoce la influencia de la estructura en los resultados políticos, ella es producto del agente, mientras que en la perspectiva culturalista la estructura existe independientemente de los individuos que la habitan (ZURBRIGGEN, 2006, p. 72).

Os enfoques racionalistas enfatizam a racionalidade instrumental e o cálculo dos atores, visando a maximização dos interesses. Nesta perspectiva, “as instituições fornecem informações concernentes ao comportamento dos outros e se mantêm porque realizam algo da ordem de um equilíbrio de Nash” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

A perspectiva culturalista, por sua vez, sustenta que o comportamento dos atores jamais é inteiramente estratégico, mas limitado pela visão de mundo própria aos indivíduos. Desse ponto de vista, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. Assim, a persistência das instituições é explicada ao enfatizar que “muitas das convenções ligadas às instituições sociais não podem ser o objeto explícito de decisões individuais” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

Deve-se ressaltar que enfoques complementares têm surgido de forma a integrar relacionamente o ator e a estrutura na compreensão da política. Diversos autores invocam uma atitude colaborativa e articulada entre as diferentes correntes, de forma a aprimorar a compreensão da ação humana e a

resolução dos problemas teóricos ligados às perguntas da reprodução e da mudança institucional.

O quadro analítico de *empowerment* é inserido neste contexto e busca dar conta da relação entre estrutura e ação (ALSOP, BERTELSEN, HOLLAND, 2006). Uma visão estática do poder mostra-o como uma relação estruturada de dominação/submissão. Na abordagem do *empowerment* o poder provém de várias fontes sociais, econômicas, políticas e culturais, e pode ser gerado e disseminado através das interações sociais. Neste sentido, o poder é entendido como a capacidade e autoridade para: influenciar o pensamento dos outros (poder sobre); ter acesso a recursos e bens (poder para); tomar decisões e fazer escolhas (poder para); resistir ao poder dos outros, se necessário (poder de).

E justamente por tratar-se de um conceito relacional, que articula a análise da ação e da oportunidade estrutural, que a literatura temática destaca que esta chave analítica é especialmente útil para a análise de experiências empíricas (ABBERS, 2000; BAIOCCHI et al., 2005; FUNG; WRIGTH, 2001; NARAYAN, 2005; PETESCH; SMULOVITZ; WALTON, 2005; OAKLEY; CLAYTON, 2003; SANTOS, 2002; COSTA, 2003; HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007; BAQUERO; BAQUERO, 2007).

Uma forma viável de operacionalizar o conceito, que interessa sobremaneira aos propósitos desta pesquisa, é relacioná-lo à criação de novas institucionalidades. Nestas novas institucionalidades participativas os debates, as negociações, as deliberações e as informações concernentes às políticas públicas de alguma forma alcançam os cidadãos afetados – para que os mesmos possam tomar parte, ainda que de forma indireta, no alargamento dos fóruns representativos, fazendo com que os cidadãos “sejam levadas em consideração, em processos transparentes” (JACOBI et al. 2004 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 488).

Nesta mesma perspectiva de associar o conceito às mudanças institucionais, Lubambo e Miranda (2007) estabelecem uma relação entre esses espaços participativos e o processo de fortalecimento dos recursos das comunidades pobres e excluídas, para que tenham condições de participarem

da implementação de políticas públicas e de processos deliberativos. Neste sentido, destacam que os arranjos institucionais são importantes, inclusive, para o barateamento dos custos de organização e obtenção de informações por parte dos atores coletivos. Um “canal de participação novo que é introduzido em virtude da ação coletiva bem sucedida se constitui ele próprio em um forte incentivo para a organização” (LUBAMBO; MIRANDA, 2007, p. 7-8).

Neste sentido, torna-se necessário entender a complexidade das ações dos sujeitos levando-se em consideração fatores de diferentes ordens: econômica, política e cultural, que estão presentes na realidade e que têm incidência sobre esses sujeitos.

Para efeito de análises empíricas deve-se considerar a existência de diferentes níveis de empoderamento, com um olhar atento sobre as motivações dos sujeitos. Em linhas gerais, ao se analisar experiências empíricas verificam-se dois tipos de posicionamento das pessoas afetadas: um posicionamento reativo, que configura-se em uma postura adquirida em resposta a determinadas ameaças, normalmente externa; e um comportamento proativo, que é algo que se relaciona a busca por cursos de ação escolhidos ou desejados. Essas duas motivações para o empoderamento

variam principalmente quanto aos custos enfrentados para a realização de seus objetivos, substancialmente maiores no primeiro caso, embora haja uma tendência de indivíduos e grupos, principalmente os desempoderados, se mobilizarem mais pela primeira motivação, ou seja, a reação a alguma ameaça (Rich et al. 1995 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 497).

Para que se avalie e se compreenda um processo de empoderamento, é necessário ainda que se desenvolva uma análise de forma contínua. Com isso, é possível observar o processo participativo que geralmente começa pelo fortalecimento pessoal dos participantes, passa pelo desenvolvimento de pequenos grupos de apoio, pelo desenvolvimento de organizações comunitárias e de parcerias e, finalmente, pelo advento da ação política. É neste sentido que o empoderamento, nesse caso, significa

o aumento do poder e autonomia de indivíduos e grupos sociais, principalmente daqueles submetidos a relações de opressão, discriminação e dominação social, podemos afirmar que a participação da comunidade na formulação e avaliação dos programas é central para que estes possam se tornar processos deflagradores do desenvolvimento e da transformação social (LAVERACK; WALLERSTEIN 2001 apud BECKER et. al., 2004, p. 665).

A investigação sobre as experiências empíricas de participação, como é o caso do Orçamento Participativo, contribui, portanto, para fazer avançar o conceito de empoderamento, tornando-o mais operacional como instrumento para compreender determinados contextos.

3 O OP como um mecanismo de empoderamento dos cidadãos

Recentemente o conceito de empoderamento tem ganhado espaço na agenda de pesquisa sobre os resultados da participação cidadã em arranjos institucionais. De acordo com Rebecca Abers (2000), a teoria política moderna há algum tempo vem se ocupando do exame da participação do cidadão no governo a partir da perspectiva de empoderamento, o que transcende em muito a simples tomada de decisão de forma eficiente.

Na perspectiva do empoderamento, a participação não é vista como uma forma de transferência de responsabilidades públicas a grupos da sociedade civil e sim do ponto de vista do aumento do controle cidadão sobre o Estado e da melhoria da capacidade das pessoas comuns em compreender e decidir a respeito de questões que afetam suas vidas². Portanto, a partir da criação de fóruns onde grupos tradicionalmente excluídos do processo de tomada de

²Nesta mesma perspectiva, Gohn (2004, p.24-5) entende empoderamento da comunidade no sentido de que ela “seja protagonista de sua própria história”. A autora aciona o conceito em sua análise dos conselhos de gestão e redes associativistas e afirma que “estamos vivendo um novo momento na trajetória do associativismo brasileiro. Não podemos perder de vista que essas novas redes associativistas também estão contribuindo para o *empowerment* (empoderamento) dos setores populares em nossa sociedade, ainda que de forma muito pontual por trabalharem com projetos focalizados e tratarem os demandatários excluídos como clientes de serviços sociais. [...] Os Conselhos são uma das modalidades para o exercício da cidadania.

decisão adquirem acesso ao Estado e influenciam na tomada de decisões que afetam as suas vidas.

Neste sentido, entende-se a participação como um elemento para o empoderamento por possibilitar o desenvolvimento político dos indivíduos, a partir da conquista de habilidades, conhecimento e capacidade que auxiliem na auto-organização da sociedade civil tanto para controlar de maneira mais eficaz o Estado quanto para encontrar soluções para seus próprios problemas sem a interferência estatal. A participação não apenas promove o desenvolvimento individual, mas também amplia a consciência social e política da comunidade (ABERS, 2000).

Rebecca Abers (2000) analisa o Orçamento Participativo a partir da perspectiva de que o mesmo significou uma forma de reinvenção da democracia local, na medida em que criou uma sinergia entre o Estado e a sociedade civil, e conclui que o OP possibilitou o empoderamento da sociedade civil, na medida em que o mesmo viabilizou um processo gradual de “controle pelos participantes sobre o processo governamental de tomada de decisão” (ABERS, 2000 p. 222).

Abers, acionando autores como Cohen e Rogers (1992), Oakley (1991) e White (1982) enfatiza que a participação cidadã aumenta o sentimento de apropriação dos projetos públicos por parte de seus beneficiários e os fóruns democráticos são espaços que incluem aqueles que tradicionalmente foram excluídos do processo decisório.

Direct democratic forums are spaces where traditionally excluded groups can gain access to the state, making decisions affecting their lives that would normally be made by their representative. It thereby increases the control citizens have over government. At the same time, participation contributes to the political development of individuals (ABERS, 2000, p.6).

Abers (2000, p. 8) argumenta que é possível promover empoderamento a partir do Estado, na medida em que se enfrentem os dilemas da participação: 1) o *dilema da implementação*, isto é, quando os governos buscam desenvolver mecanismos participativos voltados para integrar grupos menos poderosos no processo decisório, mas não são capazes de implementá-los por não conseguir

mobilizar o governo para a política participativa ou por temer a reação política que pode resultar; 2) *o dilema da desigualdade*: mesmo quando são criados fóruns onde os cidadãos tenham reais poderes decisórios, os grupos mais desfavorecidos, especialmente do ponto de vista socioeconômico, são menos propensos a participar por dificuldade de tempo, defasagem cognitiva, dentre outros fatores, sendo que a participação feminina é a que apresenta o maior número de obstáculos e 3) *o dilema da cooptação*: os programas participativos podem ser convertidos em uma forma de controle dos grupos sociais e ao invés de propiciar o empoderamento comunitário sirva aos propósitos de legitimar os governos e desmobilizar líderes cívicos potencialmente desestabilizadores.

Analisando o caso do OP de Porto Alegre, Abers (2000) afirma que este é um exemplo de empoderamento dos grupos desfavorecidos pela via institucional, pois foram criados fóruns públicos caracterizados pelo controle cidadão, onde participavam grande número de grupos economicamente desfavorecidos e muitos cidadãos historicamente desmobilizados politicamente.

William Nylen (2002) é outro autor que testa a tese de que a participação popular a nível local empodera setores tradicionalmente excluídos da população mediante a dois estudos de caso de Orçamento Participativo brasileiros: de Belo Horizonte e Betim.

O indicador utilizado por Nylen para analisar o empoderamento é o aumento da participação popular em outras instâncias. A partir de pesquisa realizada com os delegados do OP, o autor sugere uma correlação entre envolvimento subsequente ou concomitante dos participantes do OP com outras arenas sociais ou políticas, ou seja, uma maior participação na vida política da sociedade.

A significant increase in participation indicates a correlation between participants' experience as OP delegates and subsequent or concomitant spillover participation in other social and political organizations (that is, empowerment). This correlation at least suggests a causal relationship between OP involvement and empowerment (NYLEN, 2002, p. 133).

O autor enfatiza, no entanto, que a experiência no OP reforçou aqueles que previamente já eram ativos na sociedade civil. Em outro trabalho, Nylen

aponta que o OP possibilitou que os grupos de baixa renda, mas não os muito pobres, passassem a ter “influência sobre o processo decisório de alocação de uma porcentagem dos recursos públicos locais” (NYLEN, 2000 apud SOUZA, 2001, p. 93).

O OP tem sido relacionado ao empoderamento também nos trabalhos de Fung e Wright (2001), autores que se apropriam do conceito de *empowerment* para analisar experiências empíricas do mundo real, cujo redesenho das instituições democráticas possibilitam a influência das pessoas comuns, muitas vezes pertencentes aos estratos mais baixos da sociedade, na resolução dos problemas que afetam as suas vidas.

Além do Orçamento Participativo, Fung e Wright (2001, p.7) analisam outras experiências que geram empoderamento, tais como conselhos em Chicago e os Panchayat em Bengala e Kerala, na Índia. De acordo com os autores, estas experiências fazem parte da família de *Empowered Deliberative Democracy* (EDD), as quais são radicalmente democráticas no que tange à participação de pessoas comuns nos processos decisórios, envolvendo deliberação e vinculando discussão e ação. Os três princípios gerais que são fundamentais às experiências de democracia deliberativa empoderada são: (1) focar na resolução de problemas concretos, (2) envolver as pessoas comuns afetadas por tais problemas (participação *bottom-up*) e (3) gerar soluções de forma deliberativa.

Enfatizando o potencial do OP para o empoderamento, não obstante, os autores apontam os problemas de projetos participativos como o OP, no sentido de que o mesmo pode ser absorvido pela velha política clientelista:

The system of participatory budgeting could be reabsorbed into old-school clientelist politics in which party bosses control discussion and resulting budget recommendations. Small factions of neighborhood residents or parents might use public powers created by the community policing and school governance reforms to benefit themselves by, for example, protecting just a few blocks or establishing special school programs for the sake of just their own children (FUNG; WRIGHT, 2001, p. 36).

Outros autores como Alsop, Bertelsen e Holland (2006) enfatizam o potencial da participação social para o empoderamento, e especificamente do

Orçamento Participativo, na coletânea *Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation*, onde apresentam esta experiência brasileira além de outros quatro estudos de caso. Na mesma perspectiva, Petesch, Smulovitz e Walton (2005) analisam o Orçamento Participativo em meio a outras experiências latino-americanas, enfatizando que o OP de Porto Alegre ilustra projetos que promovem o empoderamento, especialmente dos mais pobres. Conforme os autores, as mudanças empreendidas envolveram tanto a mobilização popular quanto a abertura das instituições.

Alegretti e Allulli (2007), ao analisar as experiências de Orçamento Participativo na Itália acionam o conceito de *empowerment*, afirmando que, a partir das atividades da Rede do Novo Município, eram possíveis trocas de experiências de OP e discussão de inovações no âmbito das práticas de desenvolvimento e gestão territorial. A Rede do Novo Município enfrentava o tema do *empowerment* das comunidades locais a partir da “introdução de formas de democracia participativa (e deliberativa) nos processos de decisão” (ALLEGRETTI; ALLULLI, 2007, p. 120).

Os autores García-Leiva, Domínguez, Hombrados, Palacios, Morales e Gutiérrez (2011), analisando a relação entre orçamento participativo e empoderamento comunitário afirmam que esta é uma das ferramentas mais interessantes para potencializar a comunidade. Para os autores, se em um município se inicia um processo formal no qual a iniciativa é da instituição e não da cidadania, se verificarão condições mínimas prévias para o fortalecimento comunitário. Neste caso, a experiência participativa poderá ter outros tipos de resultados e impactos, mas não alcançará o fortalecimento de seus habitantes. Esta é a conclusão a partir de um estudo quase experimental realizado na província de Málaga (Espanha). Mas enfatizam:

Al igual que la mayoría de los procesos psicosociales, el *empowerment* es un proceso vivo que va cambiando y sobre el que influyen una gran cantidad de variables, por lo que un único fotograma no informa, suficientemente, de la historia completa (GARCÍA-LEIVA et. al, 2011, p. 89).

Até o momento, o trabalho mais sistemático que relaciona a experiência de Orçamento Participativo ao empoderamento é aquele desenvolvido por

Gianpaolo Baiocchi, Patrick Heller, Shubham Chaudhuri e Marcelo Kunrath Silva (2006), intitulado *Measuring and Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities*. Os autores analisam uma amostra de dez municípios brasileiros, comparando o impacto do OP para o empoderamento entre cidades que desenvolveram o OP e cidades que não desenvolveram esta experiência, as quais compuseram um grupo de controle.

De acordo com Baiocchi, Heller, Chaudhuri e Kunrath Silva (2006), a sociedade civil deve ter capacidade autônoma de auto-expressão (ação) e uma estrutura de oportunidades para que possa efectivamente participar de maneira significativa no interior do Estado. E neste sentido, a implantação do OP nos municípios estudados envolveu mudanças tanto na estrutura quanto na ação.

De acordo com tais autores, o governo local é um âmbito propício para o *empowerment*, onde as possibilidades de reforma institucional são maiores.

Para Baiocchi et al. (2006), o Orçamento Participativo cria tal estrutura formal de oportunidade para o engajamento Estado-sociedade, por isto é um mecanismo institucional para o fortalecimento da cidadania, pois possibilita a expansão de oportunidades estruturais para o empoderamento dos grupos mais desfavorecidos, pois reduz o custo de participação para os pobres e aumenta os custos de participação das elites tradicionais (BAIOCCHI et al., 2006, p. 96).

The transition to formal democracy has opened up new possibilities for institutional reform. PB represents a comprehensive effort at empowerment. It not only targets a critical source of power – the allocation of local public resources – but does so explicitly by offering incentives for agency and linking agency to authoritative decision making (BAIOCCHI et al. 2006, p. 121).

Baiocchi et al. (2006) enfatizam que a adoção do Orçamento Participativo claramente enfrenta a política clientelista tradicional.

Os autores concluem que a introdução do OP representa uma clara diferença na participação, pois todas as cidades apresentaram aumento no envolvimento cidadão e que as cinco cidades analisadas que adotaram o OP experimentaram um aumento na oportunidade estrutural, mas apenas duas das cinco experiências apresentaram melhoria em ambas: oportunidade estrutural e

níveis de ação. A única exceção foi o caso de Mauá, onde o OP foi utilizado como um instrumento de controle político, então enfraqueceu a sociedade civil.

Portanto, Baiocchi et al. (2006) enfatizam que os resultados da participação devem ser entendidos levando-se em consideração os partidos políticos, as reformas institucionais e a sociedade civil, e chamam a atenção para o fato de que o impacto do OP depende em grande parte do nível de organização pré-existente da sociedade civil.

Em trabalho recente sobre o OP digital em Belo Horizonte, Maia, Marques e Sampaio (2010) utilizam o conceito de *empowerment* para analisar aquela experiência. Acionando Marques e Miola (2007) e Marques (2008), os autores afirmam que o Orçamento Participativo (e mais especificamente o OP digital) é um dos poucos programas no Brasil que usa a internet para conferir poder de decisão (*empower*) aos cidadãos e também é inovador nas diversas ferramentas participativas e interativas que oferece em relação a outras instituições políticas formais no Brasil.

Para Maia et al. (2010, p. 473) o empoderamento no caso do OPD esteve atrelado ao fato de que os cidadãos tinham consciência de que os fóruns de participação online seriam lidos e eram uma maneira de mobilizar outros cidadãos a votar ou tentar convencê-los de determinada escolha. “Mesmo não incentivando ou empoderando a discussão, o OPD criou um espaço no qual ela pode acontecer” e acionando Warren (2007), afirmam que “uma possibilidade para institucionalizar a deliberação é captar falas que não são deliberativas em intenção e produzir dinâmicas que são deliberativas em função”.

Em trabalho que analisa o empoderamento social no OP de Porto Alegre e Belo Horizonte Souza (2001) destaca que a força de tal processo participativo nas respectivas cidades parece estar na capacidade de inserir pessoas e comunidades historicamente marginalizadas no processo político-decisório formal. Ao analisar a maneira como os cidadãos têm despendido energia e tempo na discussão sobre a alocação dos recursos públicos nestas experiências participativas, a autora destaca que isto se configura em

empoderamento ou autogoverno sobre determinadas políticas públicas. Ao estimular a auto-organização dessas comunidades,

o OP abre a oportunidade para que os moradores de baixa renda vejam a si mesmos como cidadãos, não mais condenados a sobreviver à margem do Estado (...) Neste sentido, o mérito do OP parece não estar necessariamente nos ganhos materiais para segmentos de baixa renda, mas sim na ampliação da participação e do poder de decisão (SOUZA, 2001, p. 94).

Seguindo no trabalho de análise da literatura sobre o Orçamento Participativo, mesmo a partir de autores que não utilizam diretamente este conceito, é possível constatar diversos elementos que sugerem o empoderamento dos cidadãos envolvidos no processo participativo.

Diversos autores apontam como um dos aspectos positivos das experiências de Orçamento Participativo a contribuição que o projeto tem dado no sentido de atingir frontalmente as práticas clientelistas de alocação de recursos (AZEVEDO, 2003; JACOBI, 2002; VITALE, 2004; FEDOZZI, 2005; SOUZA, 2001). Nos municípios que desenvolvem a experiência regularmente até mesmo os políticos cuja trajetória é marcada por uma tradição clientelista têm percebido o ônus político que a contraposição ao OP pode causar. Considerando que o OP segue a lógica de uma abordagem universal da cidade,

a distribuição das obras emerge de uma relação contratual previamente estabelecida através de um regulamento que determina as regras básicas de negociação interna de cada região da cidade e entre regiões, dificultando o clientelismo” (Jacobi e Teixeira, 1996 apud JACOBI, 2002, s.p.).

Outro elemento que remete à perspectiva de empoderamento é a qualificação deste espaço de participação política que envolve representantes do governo e da comunidade como um espaço de co-gestão (FEDOZZI, 1999, 2001 e 2005; PONTUAL, 2000; VITALE, 2004). De acordo com Fedozzi, esse processo de co-gestão se expressa por um sistema de partilha do poder, no qual as regras de participação e de distribuição dos recursos de investimentos são definidos por meio de um mecanismo procedimental e argumentativo, que se caracteriza por uma interação institucional entre o Executivo e as

comunidades. Estabelece-se, desta maneira, uma forma de legitimação e validação das decisões políticas, cuja qualidade é definida a partir da forma como os diversos atores do governo e da comunidade se posicionam no processo.

Neste sentido, o OP configura-se em um processo de co-gestão na medida em que o Executivo não impõe a sua visão unilateral, apenas consultando a população para, finalmente, tomar sozinho as decisões finais – prática bastante comum aos modelos tradicionais que concebem a participação como adesão – e nem, tampouco, delega o poder de estabelecer as regras de participação e de definir sobre os investimentos aos moradores e/ou associações civis – o que configuraria o processo de auto-gestão. No OP,

o Executivo adotou, sim, o procedimento da produção argumentativa de consenso constituindo um *regramento compartilhado*. O fez, entretanto, *mediante uma intervenção governamental ativa e com grande poder de iniciativa e de influência*. A construção do método para a distribuição dos recursos, assim como a definição da estrutura e do processo na dinâmica do OP - a regionalização, as instâncias e as formas de representação, são exemplos desse "modelo" de co-gestão (FEDOZZI, 2005, p. 11-12).

Há também uma vasta literatura que relaciona as experiências de Orçamentos Participativos à inversão de prioridades (MARQUETTI, 2000; MARQUETTI; CAMPOS, 2008; SOUZA, 2001; AVRITZER, 2003; VITALE, 2004), na medida em que este projeto disponibiliza uma parte substancial do Orçamento para o processo de deliberação pública, por meio de uma dinâmica que garante que as definições das políticas de investimentos tenham como objetivo o atendimento de interesses realmente públicos e não aos interesses privatistas das elites privilegiadas, ou seja, o processo de redistribuição dos recursos dá-se a partir de uma sistemática que leva em consideração os critérios de justiça social.

Estudos sobre o OP de Porto Alegre, como o realizado por Marquetti (2000) durante o período de 1997-2000, dão conta de que houve aumento dos investimentos definidos e realizados pelo OP, bem como a expansão na distribuição dos bens e serviços públicos. Isto sugere que este arranjo participativo configura-se como um instrumento poderoso para reduzir os

elevados níveis de desigualdade que caracterizam a sociedade brasileira, levando a um empoderamento dos pobres.

Na mesma linha, ao analisar o Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, Avritzer (2003) destaca que tal projeto funcionou como um facilitador de uma política distributiva e de uma forma de inverter prioridades. Esta perspectiva de análise pode ser fundamentada acionando-se Boaventura de Souza Santos, que identifica no processo participativo daquela cidade a existência de três fatores, a saber:

todos os cidadãos têm direito de participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm status ou prerrogativas especiais (...); a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e democracia representativa (...); os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado na combinação de critérios gerais (...) e de critérios técnicos (SANTOS,1998 apud AVRITZER, 2003, p. 8).

Autores como Marquetti (2002), Azevedo (2003), Baierle (2005), Lüchmann (2008), Avritzer e Pereira (2005) destacam o fato da discussão e deliberação sobre recursos públicos chamar a atenção das classes e grupos menos privilegiados, que dependem da Administração Pública para o acesso a investimentos e serviços básicos – fazendo com que estes atores de baixa renda sejam os que mais participam destas experiências. Isto se deve, em grande medida, ao fato deste projeto prever a participação direta dos cidadãos, independentemente de vínculos associativos.

Ao discutir sobre tal processo em Porto Alegre, Baierle (2005) enfatiza que a grande maioria dos participantes pertence às classes populares: trabalhadores sem qualificação, mulheres, indivíduos com escolaridade primária, renda familiar inferior a R\$ 1.000,00 e uma forte presença de negros e de descendentes indígenas. Apesar de reconhecer que há uma variação nesse perfil na composição do COP, sobretudo nos quesitos renda, escolaridade e gênero, o autor destaca que essas pequenas distorções não anulam os méritos do projeto, na medida em que há um: “controle dos representantes diretamente pelos representados, podendo os conselheiros ter o seu mandato revogado por decisão do fórum de delegados em reunião especialmente convocada para esse fim” (BAIERLE, 2005, p. 22).

Apontando neste mesmo sentido LÜCHMANN (2007) aponta que o perfil socioeconômico dos participantes do Orçamento Participativo configura-se em um importante indicador da adoção de um critério de legitimidade, processo pautado no princípio da inclusão social. Ao contrapor o OP aos conselhos gestores, ressalta que ao contrário dos conselhos cujo desenho está ancorado na paridade, o OP “está vinculado a um projeto orientado para a ampliação da participação dos setores historicamente excluídos do cenário das decisões governamentais (LÜCHMANN, 2007, p. 159-60).

Marquetti (2002) é ainda mais incisivo em relação a essa perspectiva analítica ao apontar que o OP colocou o pobre no poder, na medida em que criou as condições para que setores pobres da população, que nunca tiveram espaço de interferir das ações governamentais, pudessem definir a política de investimentos da prefeitura – o que tornou possível a emergência de setores sociais excluídos, que são agora “os novos donos do poder” (MARQUETTI, 2002, p. 9).

Tais elementos, mesmo quando não se trabalhe diretamente com o conceito de *empowerment*, projetam o debate na direção de relacionar o Orçamento Participativo ao empoderamento da comunidade. Tais perspectivas apontam para a análise do processo participativo no sentido de aproximação da comunidade do espaço de tomada de decisão. O enfoque sobre tal programa é no sentido de que este estabelece uma sistemática que se pauta por uma metodologia política de ouvir a população, enfrentando e superando os problemas característicos do modelo tradicional de definição dos investimentos, que se notabiliza por excluir os cidadãos das decisões políticas.

Cabe destacar, porém, que apesar de ter entrado na agenda há aproximadamente uma década, a literatura que analisa o Orçamento Participativo a partir do conceito de empoderamento ainda é incipiente e principalmente fundamentada em poucas experiências, particularmente aquelas que tiveram bastante êxito na aplicação deste mecanismo de definição da política de investimentos (HOUTZAGER; LAVALLE; ACHARYA, 2004). Portanto, este campo de análises é dominado esmagadoramente por estudos de caso que incorrem no risco de chamar a atenção para alguns poucos

exemplos emblemáticos de participação inclusiva e empoderamento comunitário, resultados que, equivocadamente, por vezes tornam-se generalizáveis a todas as experiências de Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre é amplamente estudada, ao passo que muitos outros municípios não têm sido alvo de avaliações no que tange aos resultados da participação.

Neste sentido, este trabalho objetiva dar a sua contribuição buscando analisar em que medida a adoção de mecanismos de gestão participativa tem ou não resultados semelhantes em distintos contextos políticos e sociais. Acrescentar novas evidências empíricas à literatura existente, recolocando em discussão os fundamentos teóricos acerca da relação entre participação e empoderamento contribuirá para uma reflexão mais abrangente que acabe por contemplar melhor a diversidade de experiências do OP e, por conseguinte, permitir uma compreensão mais profunda dos resultados da participação.

É neste sentido que será analisado o caso do Orçamento Participativo desenvolvido em um município do interior paulista, a saber, a cidade de Araraquara. Trata-se de investigar, nos processos e dinâmicas no interior do OP, se e até que ponto se verifica um processo de mediação política que favorece o empoderamento social, entendido em termos gerais como “um processo por meio do qual pessoas e comunidades adquirem controle sobre questões de seu interesse” (LAWSON, 2001 apud BAQUERO et al., 2004, p.9), quando verifica-se “a expansão da capacidade daqueles anteriormente excluídos do processo decisório de participar, negociar com, influenciar e controlar as instituições responsáveis pelas ações que afetam as suas vidas” (NARAYAN, 2002, p.14).

Neste sentido, duas ordens de questionamento serão investigadas: a dinâmica e os resultados da participação dos cidadãos em arranjos institucionais como o Orçamento Participativo. Isso porque compreende-se que uma adequada avaliação dos resultados, o principal objetivo desta tese, não pode prescindir da correta compreensão dos processos.

Desta forma, esta reflexão empírica centrada no OP como um mecanismo para gerar empoderamento requer como condição prévia a

apresentação da maneira como o conceito de empoderamento será operacionalizado.

4. Operacionalização do conceito de empoderamento para análise do OP de Araraquara

A partir de diversas conceituações (LAWSON, 2001 apud BAQUERO et al., 2004; NARAYAN, 2002; ALSOP; BETERLSEN; HOLLAND, 2006), nesta pesquisa será adotada a definição de empoderamento como um processo de conquista ou reforço das capacidades individuais ou coletivas para a realização de escolhas intencionais que serão transformadas em ações governamentais e eficazes que levarão aos resultados desejados.

É neste sentido que o empoderamento é aqui entendido a partir de uma perspectiva emancipatória, ou seja, como um processo por meio do qual os indivíduos, as organizações e as comunidades angariam recursos que lhes permitem ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão. Por isso o empoderamento deve estar relacionado ao poder de interferir na elaboração da agenda acerca dos temas que afetam os indivíduos e grupos, à promoção dos “direitos de cidadania que propiciem, particularmente aos estratos de menor status socioeconômico, a ampliação das “liberdades substantivas” (SEN, 2000 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 486-487).

Empoderamento é aqui interpretado como um conceito importante para analisar este tipo de experiência participativa por algumas características peculiares: é adequado para a análise de processo (KABEER, 2001; OXAAL; BADEN, 1997; ROWLANDS, 1995 apud MALHOTRA; SCHULER, 2006), permitindo concentrar-se explicitamente nos processos de mudança em direção a maior igualdade ou maior liberdade de escolha e ação; por se tratar também de um conceito capaz de combinar as dimensões de análise da estrutura e da ação; por possibilitar um papel de relevância à agência, ou seja, os cidadãos são atores importantes no processo de mudança que está sendo descrito ou mensurado; por tratar-se de um conceito relacional, a partir do qual

é possível compreender o processo de empoderamento como uma forma de correção de assimetrias e desequilíbrios de poder, dando-se especial atenção à incorporação dos atores tradicionalmente excluídos do processo decisório das políticas públicas.

E exatamente por tratar-se de um conceito relacional, o empoderamento da sociedade civil não é avaliado em um vácuo, mas sempre em relação aos outros com os quais interage, em especial ao outro polo envolvido no processo, ou seja, o Estado. Neste sentido, nesta pesquisa será considerado o grau de autoridade do governo e da sociedade no processo de elaboração, definição e execução da política de investimentos no OP e a autonomia de ambos os pólos envolvidos para a realização das escolhas para avaliar o nível de empoderamento.

Boaventura de Souza Santos (2002, p. 534) enfatiza que a autonomia, em processos participativos, ao invés de ser uma característica estável de um dado processo político é revestida de um caráter provisório, em constante alternância e influenciada pela disputa política em jogo, ou seja, “é o resultado de uma luta contínua”. Analisando o contrato político de co-gestão possibilitado pelo desenvolvimento do OP de Porto Alegre, o autor destaca que a relação entre os polos envolvidos no processo, governo local e sociedade civil, pode ser descrita como uma “autonomia mutuamente relativa”, pois neste tipo de contrato acaba por ocorrer uma relativização da autonomia de cada um dos atores envolvidos. Conforme o autor, no contexto brasileiro,

a autonomia é medida pela capacidade de desenvolver forças e eficácia organizativa, manobrando entre influências políticas externas que competem entre si, e usando essa competição para impor exigências que, por importantes que sejam para a comunidade, não representam uma prioridade para nenhuma das forças políticas em competição (SANTOS, 2002, p. 534).

Conforme Santos, em experiências como a do OP de Porto Alegre, a autonomia não pode ser concebida como espontaneidade popular, como capacidade nata de auto-organização popular das pessoas pobres em comunidades degradadas, sem o apoio ou a influência de forças políticas externas devidamente organizadas. A autonomia deve antes ser entendida

como a capacidade popular de canalizar apoio externo e de colocá-lo “ao serviço de objetivos, exigências e agendas gerados no seio das comunidades”.

E acrescenta que

não sendo o OP um movimento popular, mas uma constelação institucional, concebida de modo a funcionar como um ponto de encontro sustentado, de funcionamento regular, entre o movimento popular e o governo municipal, a questão da autonomia do OP deve ser formulada como a capacidade real de os representantes populares nessas instituições moldarem as agendas, os prazos, os debates e as decisões (SANTOS, 2003, p. 444).

Portanto, em pesquisas empíricas o conceito de empoderamento deve ser entendido a partir de sua aproximação à noção de autonomia, ou seja, referindo-se à capacidade que indivíduos e grupos possuem de decidir sobre as questões que lhes dizem respeito – no que concerne à esfera política, econômica, cultural, psicológica, entre outras. Neste sentido, empoderamento trata-se não apenas de um atributo “mas também de um processo pelo qual se aúfere poder e liberdades negativas e positivas”, sendo possível concebê-lo “como resultante de processos políticos no âmbito dos indivíduos e grupos” (HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007, p. 486).

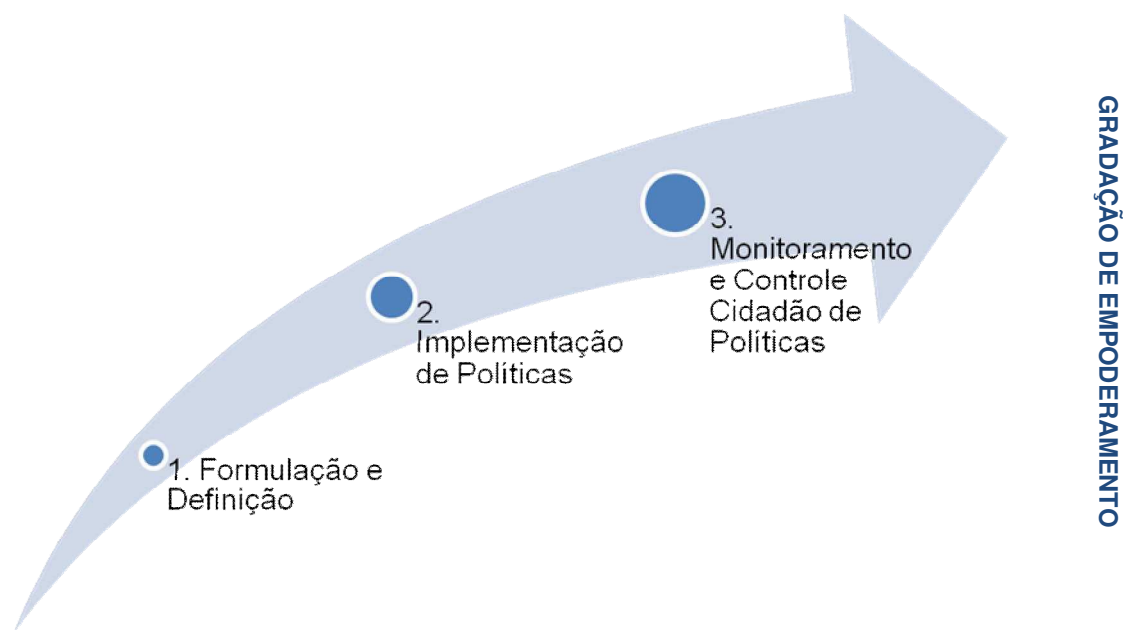
Neste sentido é que a mensuração do empoderamento terá como base a avaliação da capacidade deliberativa dos atores sociais no OP. Desta forma, a verificação da existência ou não de empoderamento no OP será feita a partir da análise da atuação dos atores sociais e governamentais nas diferentes etapas do processo participativo em questão.

Nesta investigação o empoderamento é compreendido como um produto da interação entre a ação dos indivíduos e grupos e a oportunidade estrutural. O quadro analítico contempla, portanto, o contexto social e institucional nos quais os atores agem, as variáveis vontade política, desenho institucional e associativismo, portanto, o desenho participativo interativo. *Ação* é definida como a capacidade de um ator ou grupo realizar escolhas intencionais. Mas a ação não pode ser tratada como sinônimo de empoderamento. Mesmo quando as pessoas têm a possibilidade de fazer escolhas, elas podem não realizá-las de maneira autônoma, e sim constrangidas ou influenciadas por outros atores. A *estrutura*, por sua vez, é importante pelo fato de que, ao estabelecer as "regras

do jogo" para o exercício da agência, contextos institucionais podem ampliar ou restringir a eficácia da ação, removendo ou não barreiras formais e informais.

Para efeitos analíticos e seguindo a perspectiva de Rebecca Abers (2000), entende-se aqui que uma genuína política participativa empoderada contempla três aspectos, que guardam relação com o ciclo de participação no OP: (1) ser amplamente aberta a todos aqueles que foram até então excluídos do processo decisório das políticas e obras públicas, envolvendo a discussão de agendas e a definição de metas políticas governamentais, ao invés de meramente debater ou implementar programas pré-concebidos pelo governo; (2) as escolhas efetuadas no processo participativo serem transformadas em ações de governo, gerando os resultados desejados e (3) envolver o controle efetivo dos cidadãos e que os mesmos tenham reais poderes deliberativos. Um processo que gera empoderamento comunitário cumpre, em certa medida, cada um desses três requisitos.

Figura 1. Ciclo do Processo de Participação para Definição das Políticas e Investimentos Municipais e Gradação de Empoderamento



Fonte: autoria própria

Portanto, o quadro de avaliação do empoderamento é aqui concebido como parte de um processo de três etapas e analisado em termos de gradações, sendo a primeira a mais elementar, a segunda de um empoderamento relativo e a terceira corresponde ao grau mais elevado de empoderamento.

Nesta pesquisa o empoderamento será medido pelo grau de decisão e autonomia do governo e da sociedade civil em termos de Formulação, Implementação e Monitoramento das Políticas.

1. FORMULAÇÃO E DEFINIÇÃO

Considerando que a abertura e possibilidade de participação de grupos anteriormente excluídos do processo decisório é um indicador de empoderamento, a primeira pergunta refere-se ao grau em que os processos decisórios do Orçamento Participativo são genuinamente deliberativos.

2. IMPLEMENTAÇÃO

O fato das decisões no que tange à definição da verba de investimento serem coletivas e deliberativas por si só não basta. Para que o processo seja genuinamente democrático as decisões devem ser efetivamente traduzidas em ações reais.

3. MONITORAMENTO

Uma genuína política empoderada requer mais do que a existência da deliberação e implementação das decisões. Devem contemplar também mecanismos de monitoramento contínuo, acompanhamento da execução das decisões que permitam a prestação de contas e a responsabilização dos agentes governamentais.

É neste sentido que muitos indicadores de empoderamento, operacionalizados a partir das entrevistas em profundidade e de um *survey* são *indicadores de processo*, envolvendo a análise da autoridade dos participantes do OP, o poder de decisão autônomo, a execução das decisões, a possibilidade de monitoramento, o nível de acesso à informação, a prestação de contas governamental, dentre outros. Tais indicadores estão presentes nos

roteiros das entrevistas e nos questionários que constam como Anexos desta tese.

No decorrer da análise de empoderamento vinculada ao processo das políticas públicas, se atentar, ainda, para os problemas e limites da participação (FUNG; WRIGHT, 2001):

i. **Ausência de autonomia:** o caráter democrático dos processos pode ser comprometido por sérios problemas de distribuição de poder e dominação no interior das arenas deliberativas, que podem ser marcadas por assimetria de poder entre governo e sociedade ou dominadas por grupos poderosos. Governo e atores externos podem impor limitações ao âmbito de decisão deliberativa e ação e as escolhas da comunidade podem não ser marcadas pela autonomia.

ii. **Estabilidade e sustentabilidade da experiência:** experiências participativas podem desfrutar de um sucesso inicial, mas podem ser difíceis de se sustentar a longo prazo. Elas podem começar com uma explosão de entusiasmo popular e vontade política governamental, mas depois se enfraquecem.

III. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE ARARAQUARA: ANALISANDO A EXPERIÊNCIA EMPÍRICA

1. Caracterizando o contexto

A cidade de Araraquara é uma das mais tradicionais do interior do estado de São Paulo, o que se deve a sua importância histórica no cenário paulista, que já se manifestava desde fins do século XIX, perdurando-se ao longo do século XX, quando a cidade, apesar de ter perdido importância relativa em termos econômicos, sociais e políticos na esfera estadual, ainda se manteve como um pólo regional importante.

No que se refere ao desenvolvimento econômico, os dados citados por Telarolli (1977) dão conta de que, apesar da fundação desta cidade datar-se de 22 de Agosto de 1817, a mesma passou por um processo rápido de crescimento, fortemente ancorado na expansão da cultura cafeeira. Isto possibilitou que já em fins do século XIX Araraquara tenha se transformado em uma das principais forças econômicas do estado, ficando atrás apenas da capital paulista, de Campinas, de Ribeirão Preto e de Santos, o que pode ser constatado quando se observa que no ano de 1897 este foi o município que mais concorreu com sua produção agrícola para a riqueza do estado (TELAROLLI, 1977, p. 23).

No que se refere às questões demográficas, Telarolli (1977) destaca que os dados da Repartição de Estatística e Arquivo do Estado de São Paulo, dão conta de que Araraquara ocupava um lugar de destaque no cenário paulista. Conforme o autor, no ano 1897 Araraquara tinha uma população de 47.800 habitantes, ficando atrás apenas da Capital do estado, com 233.300 habitantes; da cidade de Campinas, 64.000 habitantes e da cidade de São Carlos, 60.990 habitantes.

Telarolli (1977) ressalta, ainda, que Araraquara também passou por um avanço significativo no que se refere ao desenvolvimento humano naquele período, o que pode ser demonstrado pelo fato desta cidade já no ano de 1896 ter concluído o serviço de abastecimento de água e, em 1897, começar a

realizar as ligações dos prédios com a rede de água. E, concomitante a isso, ter começado a realizar as obras da rede de esgotos.

Todavia, em que pese o pleno desenvolvimento do ponto de vista econômico e social e o forte incremento populacional pelo qual a cidade de Araraquara passou em fins do século XIX, que a posicionava num cenário privilegiado no estado de São Paulo, não houve paralelamente a esse desenvolvimento a criação de instituições políticas que projetassem a cidade para um patamar condizente com a sua importância econômica. Por isso, o cenário político da cidade em fins daquele século era marcado pela existência de constantes conflitos envolvendo as forças públicas (os militares) e os civis, em um contexto onde o poder de fato estava dividido entre dois indivíduos integrantes da Guarda Nacional, os coronéis Antônio Joaquim de Carvalho e Joaquim Duarte Pinto Ferraz.

Neste sentido, havia em Araraquara uma “polarização política” que organizava o cenário eleitoral na cidade desde a Proclamação da República, em torno dos dois prestigiosos políticos citados anteriormente, ambos fazendeiros do café, destacando que o primeiro era um republicano histórico e o segundo era um monarquista de família tradicionalmente militante do Partido Conservador.

Telarolli (op. cit.) destaca, assim, que ao longo da década de 1890 o eleitorado da cidade de Araraquara estava dividido em duas seções eleitorais, as quais eram presididas pelos referidos coronéis, acrescentando que tais seções eram instaladas nas suas casas ou nas de seus correligionários, sob a alegação de que não havia prédios públicos, sendo “o dono das casas o 1º mesário da secção que funcionasse em sua residência” (TELAROLLI, 1977, p. 32).

Esta aparente polarização política não implicava em contraposição de interesses, visto que quando estavam em jogo os interesses das elites da época havia a união dos dois grupos conservadores. Isto ficou evidenciado no episódio da expulsão de um advogado abolicionista, Antônio Henrique da Fonseca, visto que, conforme o autor, para expulsar o referido advogado “o tenente-coronel Joaquim comandou uma manifestação à frente de quase

trezentos homens armados e foi de uma janela da casa do coronel Carvalho que ele falou incitando os ânimos contra a vida do abolicionista. Não só o dr. Fonseca, mas também o juiz de Direito tiveram que abandonar a cidade” (TELAROLLI, 1977, p. 34).

Todavia, o episódio que o autor coloca como exemplar desta junção dos interesses das elites conservadoras de Araraquara naquele período data do ano de 1897, quando se deu o assassinato do prestigioso chefe político da cidade, o coronel Antônio Joaquim de Carvalho. Este episódio resultou em violenta represália que ocasionou na morte de dois sergipanos radicados nesta cidade, depois de serem retirados da cadeia para a prática da justiça com as próprias mãos, fato que contou com a anuência do chefe de polícia local.

Tellaroli (1977, p. 66) trata do caso como um crime praticado por correligionários e familiares do morto e não como um fato em consequência de uma revolta popular, como tentou fazer crer a imprensa oficial da época. O episódio configurou-se como uma forma de “acerto de contas”, empreendido pelos correligionários e parentes do morto que “viam no desaparecimento do ‘coronel’, além da perda do patriarca, uma agressão e uma derrota que exigiam uma desforra”.

Para a organização e a execução de tal tarefa macabra os “justiceiros” contaram com a “ação e a omissão do oficialismo estadual que, através dos diferentes escalões, não deixaria de cumprir sua parte no ‘pacto coronelista’”. Conforme o autor, o fato demonstrou um descaso das autoridades locais e estaduais com a segurança e a integridade física dos prisioneiros que foram assassinados, no que ficou conhecido nacionalmente como o “assassinato dos Britos” (TELAROLLI, 1977, p. 66).

Em trabalho mais recente sobre as transformações pelas quais passou a cidade de Araraquara, Kerbauy (2000) desenvolve a sua análise enfocando os aspectos que possibilitaram, segundo a autora, um rompimento desta cidade com o passado conservador e sua emergência em um novo contexto com traços predominantemente modernos.

A partir de tal perspectiva, a autora divide o processo de modernização da cidade de Araraquara em diferentes etapas, caracterizadas por momentos

distintos de desenvolvimento, coincidentes com o ciclo de desenvolvimento do Brasil.

Em relação à *primeira etapa do desenvolvimento da cidade*, destaca-se que esta teve início com o surgimento da cidade, no começo do século XIX, e se encerrou com a crise de 1929. Neste período o desenvolvimento da região resultou, basicamente, “da criação de gado, da produção cafeeira e da implantação dos ‘caminhos de ferro’ na região, que possibilitaram a expansão e o incremento da produção” (KERBAUY, 2000, p. 91).

No que se refere à *segunda etapa*, que é identificada como intermediária de adaptação, a autora ressalta que essa teve início com a crise de 1929 e foi até meados dos anos de 1950, quando a cafeeira entrou em declínio com o término da ocupação de sua fronteira. Kerbauy (2000, p. 91) destaca que neste período a região passou por um processo “de esvaziamento populacional ao mesmo tempo em que se tornava mais acentuada a sua urbanização”.

Em relação à *terceira etapa*, que se caracteriza pela implantação da agricultura canavieira e de indústrias açucareiras e cítricas, a mesma compreende um período em que a região é transformada em um dos principais pólos agrícolas do país. Este ciclo é marcado por um acentuado êxodo rural, pela urbanização do município e pelo desenvolvimento industrial urbano, fatores que “acentuarão o crescimento econômico e a reestruturação demográfica”, inclusive com a retomada dos saldos migratórios positivos no decorrer dos anos 70 (KERBAUY, 2000, p. 91).

A autora aponta alguns fatores que possibilitaram o processo de urbanização e incremento da população a partir dos anos de 1950, a saber: a melhoria na infra-estrutura urbana (água, esgoto, energia elétrica e asfaltamento das vias públicas); instalação de núcleos regionais de administração pública (como o DER, Secretaria da Fazenda); a instalação da Controladoria da Estrada de Ferro Araraquarense, que transformou a cidade num pólo importante de ferroviários dando origem à Associação Ferroviária de Esportes e à construção das vilas ferroviárias; criação e funcionamento da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da Faculdade de Química, Farmácia e Odontologia (hoje um dos *campi* da UNESP).

Destaca-se que esta mudança no perfil da cidade possibilitou a instalação de indústrias tradicionais, tais como a Lupo, indústria de meias, e a Nigro, indústria de alumínio, empresas que alcançaram projeção nacional. É neste período também que há a inovação dos serviços de transporte urbano, com a implantação de sistema Troleibus, pioneira no interior, uma modalidade de transporte coletivo bastante moderno para a época.

Esta nova fase de desenvolvimento pela qual passou a cidade de Araraquara a partir dos anos de 1950 possibilitou o fortalecimento de associações de serviços como a Associação Comercial, o Sindicato do Comércio Varejista e o Rotary Club, instituições que deram suporte necessário para a ascensão social e política da classe média. Destaca-se que “essas associações passam a influir cada vez mais no processo decisório local, seja dando suporte para que seus membros participem como candidatos a cargos eletivos, seja mobilizando-se para influir ou direcionar a administração municipal” (KERBAUY, 2000, p.92).

A partir dos anos de 1960 há o crescimento do número de sindicatos e associações de profissionais liberais, bem como a ampliação da influência desses entes coletivos, o que possibilita que os mesmos assumam um papel significativo na política local e passem a organizar os interesses profissionais. Cabe ressaltar, porém, que a maioria desses sindicatos estavam “ligados a órgãos e instituições governamentais e às atividades comerciais, industriais e agroindustriais” (KERBAUY, 2000, p.93).

Outro fator significativo a ser destacado sobre a década de 1960 é o grande crescimento da agroindústria da cana e da laranja. Aliás, foi justamente neste período que as usinas de cana instaladas na cidade definiram o seu perfil de organização e desenvolvimento a partir da ocupação de uma grande área cultivada na região, ao mesmo tempo em que houve um grande impulso na produção de suco de laranja concentrado. Com relação à produção de laranja, Kerbauy (2000) destaca que

a primeira fábrica de suco concentrado (nos moldes americanos) implantada no Brasil foi a Suconasa (Sucos Nacionais S.A.), subsidiária da Toddy. Em 1963, após a morte do proprietário, uma disputa de poder entre os herdeiros levou a empresa à concordata. Em 1967, José Cutrale, com o apoio financeiro do Banco de Crédito

Nacional e da Coca-Cola americana, comprou a Suconasa e montou o império da laranja que hoje é a Cutrale (KERBAUY, 2000, p.93).

Essas mudanças na estrutura produtiva de Araraquara, implantadas a partir dos anos de 1950, criaram o suporte para que a partir dos anos de 1970 o município pudesse se desenvolver. Neste período a produção da laranja se expandiu no município e na região e houve a ampliação da produção da cana-de-açúcar a partir da implantação do Pró-Álcool, em 1975.

Além desses incrementos na produção agrícola, houve a diversificação da produção industrial com “a instalação de indústrias ligadas à fabricação de máquinas e implementos agrícolas e de empresas produtoras de equipamentos hidráulicos” (KERBAUY, 2000, p. 93). Tem papel de destaque nessa reconfiguração da produção industrial de Araraquara a instalação, em 1976, de uma unidade de Equipamentos Villares S.A, que contou com terreno doado pela prefeitura e com financiamento da construção pelo governo federal através do FINAME. Cabe destacar que o procedimento de doação de área pública para a construção de empresas se tornou uma constante na história política recente de Araraquara.

Este novo contexto sócio-econômico de Araraquara redesenhou o perfil dos atores sociais e políticos do poder local, na medida em que possibilitou o surgimento de inúmeros atores que não estavam presentes no cenário político da Araraquara: empresários, classe média, operários e trabalhadores, entre outros.

No que se refere ao setor empresarial, destaca-se que os grandes empresários (produtores de cana e laranja ou donos de indústrias) passaram a encaminhar as suas demandas diretamente com o governo federal e a mediar as demandas dos governos municipais, apesar de não participarem diretamente da gestão municipal. O cerne desta mudança é que “desaparecem as indústrias com base familiar, cujo chefe, imigrante, geralmente é um *self made man*; em seu lugar, surge o empresário que comanda um complexo industrial” (KERBAUY, 2000, p. 95).

No que se refere à classe média, destaca-se que esta não era mais composta por antigos imigrantes, cujas atividades estavam ligadas ao comércio

e às profissões artesanais. Desta forma, há o surgimento de uma variada gama de profissões e serviços, como desdobramento do aumento das oportunidades educacionais. Kerbauy (2000) ressalta, assim, que a nova classe média da cidade passa a ser “composta por funcionários dos órgãos do governo federal e estadual (especialmente das secretarias de estado) e da Universidade, e por profissionais liberais assalariados que passam a se mobilizar através de sindicatos e associações de classe.

Em relação ao operariado da cidade, houve uma paulatina sindicalização deste segmento social. Destaca-se, no entanto, que este crescimento em número e grau de sindicalização não significou um processo fortalecimento de aumento da militância semelhante ao que ocorreu nos grandes centros industriais. Os trabalhadores e suas associações de classe continuaram distantes do centro de decisões políticas, embora eventualmente os sindicatos tenham funcionado “como filtros para o aparecimento de lideranças locais” (KERBAUY, 2000, p.96).

No que se refere aos trabalhadores do campo, houve uma considerável transformação com o aparecimento de um grande contingente de bóias-frias, dentre os quais se destacam os trabalhadores migrantes de outras regiões do país. Isto acabou por transformar a fisionomia da periferia de Araraquara e das cidades circunvizinhas (que funcionam, muitas vezes, como cidades-dormitórios). A sindicalização deste segmento dos trabalhadores não representou uma mudança radical no comportamento do setor, embora mereça destaque os efeitos significativos desta mudança, particularmente no caso da greve de Guariba, em 1984.

Mesmo destacando os diferentes aspectos das transformações pelas quais passou o município de Araraquara, a pedra angular dessas mudanças sócio-econômicas é o processo de urbanização da cidade. Conforme Kerbauy (2000), esse processo culminou no desaparecimento do coronel – que controlava as terras e as gentes e simbolizava a autonomia e o poder privado – e o aparecimento no cenário político “da empresa que – através de intermediários (como o “gato”) e de certas formas de organização (como os sindicatos rurais) – assume o controle total da mão-de-obra”.

Esse processo de modernização do município de Araraquara tirou a cidade do isolamento, na medida em que rompeu com a autonomia extralegal dos coronéis e o controle privado da violência. Fatores explicativos dessa passagem são: as facilidades de comunicação, em grande medida criadas em função do eixo rodo-ferroviário, a localização do município e as estradas vicinais, fatores que modificam a inserção do município no estado. Houve, portanto, o aumento da presença do poder público e o enfraquecimento do poder privado do chefe político local. Neste novo contexto

aparece o Estado, e o poder público desloca a capacidade de pressão do poder privado para as associações de serviços, associações profissionais, clubes de futebol, meios de comunicação etc. Muda a relação com as clientelas, uma vez que o prefeito torna-se, de uma vez por todas o representante do poder público no município (KERBAUY, 2000, p.97).

Todavia, apesar das ressalvas de que a partir de 1945 a política de Araraquara assume outra dinâmica, na medida em que o controle e a intermediação política “não correspondem mais à posse da terra e à ordem social rural”, há o reconhecimento de que ao longo de muitos anos a base política local continuou assentada na importância política de algumas famílias e na polarização política em torno de dois grupos hegemônicos: “os Lupo, empresários do setor têxtil (fábrica de meias), e os Barbieri, ligados ao comércio local” (KERBAUY, 2000, p.97-98).

Cabe destacar, porém, que os novos “donos do poder” apenas confirmavam a mudança no cenário político, pois as duas famílias eram originárias de imigrantes italianos, materializando a mobilidade fora da estrutura tradicional rural.

É em torno dessas duas famílias que, a partir de 1945, passa a haver um processo de revezamento no poder local entre a situação e oposição, sendo que apenas Rômulo Lupo disputará pessoalmente a prefeitura local, tendo sido eleito duas vezes, em 1955 e em 1963. Neste período, constata-se uma mudança no perfil do eleitor que deixa de ser altamente dependente e começa a exigir cada vez mais em troca de seu voto. A “fidelidade dos eleitores passa a requerer maior investimento de recursos” e passa a haver um “maior

controle sobre a fraude eleitoral, devido ao funcionamento sistemático da Justiça Eleitoral” (KERBAUY, 2000, p.99).

O processo de polarização eleitoral baseado nessas forças políticas se mantém em Araraquara entre 1964 e 1982. Apesar disto, ao longo deste período, “ascende à política local todo um grupo de empresários, ligados seja ao fornecimento de matérias-primas para a Estrada de Ferro Araraquarense (o empresário Benedito de Oliveira), seja ao setor de transportes rodoviários (o empresário Rubens Cruz)” (KERBAUY, 2000, p. 98).

Cabe destacar, ainda, que neste período há a abertura política para novas lideranças locais, originárias do processo de mobilização e ascensão social. Acrescenta-se a isso, que situação e oposição passam por um processo de reconfiguração visando adaptarem-se às exigências do bipartidarismo. Desta forma, “a Arena, da qual vão fazer parte os grupos tradicionais que haviam liderado a política local no período de 1945-64”, passará a acomodar as várias facções locais em suas sublegendas, aderindo ao governismo. No que se refere ao MDB, apesar de inicialmente contar com figuras políticas tradicionais

tem o conjunto de seus membros formados por novos nomes ligados à Associação Ferroviária de Esportes e às unidades de ensino superior público (Faculdades de Odontologia, Farmácia, Química, Filosofia, Ciência e Letras), traduzindo a pressão desses novos grupos urbanos para participar da vida política da cidade (KERBAUY, 2000, p. 100).

Há, neste período, o declínio da política tradicional de Araraquara, controlada pelos grupos familiares, baseada em fidelidades e laços de lealdade pessoal e parentesco, na medida em que ganha evidência outras esferas de formação de lideranças políticas locais, com a significativa contribuição dos chamados clubes de serviços e de outras instituições representativas da sociedade, a exemplo do Rotary e Lions Club, das escolas de ensino superior (públicas e privadas), das agremiações desportivas (principalmente clubes de futebol), das associações profissionais (de médicos, engenheiros, advogados e dentistas), das associações de empregados e empregadores, assim como dos novos empresários ligados ao setor de transportes e construção civil e, mais

recentemente, dos líderes de bairros, “que reivindicam benefícios coletivos para sua clientela” (KERBAUY, 2000, p. 100).

Todavia, mesmo com o advento deste novo cenário que garantia grande força política ao MDB, este partido não lançou candidato na eleição de 1972. Em contrapartida a Arena concorreu com dois candidatos fortes: Rômulo Lupo (ex-prefeito) e Clodoaldo Medina (comerciante e dono de financiadora), o que acentuou as divergências internas do partido. Clodoaldo Medina saiu vitorioso naquela eleição e se transferiu para o MDB, mais tarde, contribuindo para consolidar o partido em Araraquara. A vitória de Clodoaldo Medina simbolizou uma mudança significativa na política de Araraquara, na medida em que “representou a emergência definitiva de novas lideranças locais, ligadas a uma camada do empresariado comercial com fortes interesses no mercado imobiliário, setor que surge, na década, como decisivo nos rumos que a urbanização vai tomar” (KERBAUY, 2000, p. 104).

Outro aspecto apontado por Kerbauy (2000, p.104) como um fator que caracteriza a mudança provocada pela vitória de Clodoaldo Medina é que a sua eleição representou o fim do domínio tradicional das famílias Lupo e Barbieri sobre a política de Araraquara e provocou o aparecimento de uma nova modalidade de liderança política no município, caracterizada por um perfil de administrador que tenta sobrepor-se às querelas da política local.

Ao contrário do que aconteceu na eleição de 1972, quando não apresentou candidato a prefeito, em 1976 o MDB lançou como candidato Waldemar De Santi, que conseguiu um feito extraordinário naquela eleição ao derrotar os três candidatos da Arena, atingindo um percentual de 52,5% dos votos do município. Cabe destacar que De Santi era um antigo militante da política araraquarense, que se notabilizou pelo trabalho no legislativo municipal, função para a qual tinha sido eleito várias vezes como vereador mais votado.

Apesar de ter seu governo marcado por pautar-se pelas reivindicações urbanas, pelo incremento dos impostos de competência municipal e por direcionar sua preocupação para a área social – assumindo uma face reformista urbana, este político teve o seu governo marcado por uma

negociação realizada com o governo estadual de Paulo Maluf, envolvendo a criação da 12ª Região Administrativa do Estado em Araraquara, englobando, além de Araraquara, os municípios de Américo Brasiliense, Boa Esperança do Sul, Borborema, Cândido Rodrigues, Fernando Prestes, Ibitinga, Itápolis, Matão, Nova Europa, Rincão, Santa Ernestina, Santa Lúcia, Tabatinga e Taquaritinga (KERBAUY, 2000, p. 89-90).

Como parte desta negociação, o prefeito municipal Waldemar De Santi decidiu mudar de partido, indo para a Arena em busca das benesses do situacionismo estadual. A mudança de partido de Waldemar De Santi, aliás, foi o tema da disputa eleitoral de 1982, em torno do qual situação e oposição se digladiaram. Assim, esta eleição que tinha como características básicas a) colocar em disputa os vários cargos nas instâncias municipais, estaduais e federal e b) trazer de volta um cenário de pluripartidarismo, elegeu como prefeito de Araraquara Clodoaldo Medina, que foi o candidato de consenso no PMDB. Kerbauy (2000) aponta como razões para a eleição de Medina o fato deste já ter sido prefeito, as suas qualidades pessoais e o desgaste do prefeito Waldemar De Santi, por conta da troca de partido.

Medina venceu aquela eleição em uma disputa cujo principal concorrente era o ex-prefeito Rubens Cruz (PDS). Esta eleição foi marcada por colocar no cenário da disputa política além das duas principais forças políticas, outras forças que começam a surgir na cidade em consequência do pluripartidarismo. Esta eleição contou com candidatos do PT, que lançou a candidatura de João Bosco Faria (professor universitário); do PDT, que lançou a candidatura de João Marcelo Lopes (estudante de Direito) e do PTB, que lançou dois candidatos: João Evangelista Primiano (comerciante, com instrução apenas primária, que já havia sido vereador pelo MDB) e Arnaldo Caramuru (dentista, que já havia concorrido ao cargo por uma sublegenda da Arena). Neste sentido, a eleição daquele ano marca

a consolidação de lideranças locais, agora não mais pertencentes a grupos de interesses antagônicos. Ainda que, aparentemente o situacionismo municipal esteja de volta, inicia-se um novo processo de formação de lideranças políticas que buscam interpretar a política por via da postura tecno-administrativa, tentando ao mesmo tempo consolidar máquinas políticas (KERBAUY, 2000, p. 119).

Naquela eleição houve uma mudança em relação aos fatores que fundamentavam a escolha do candidato, com destaque para a imagem dos candidatos e a preferência partidária para a explicação do voto para prefeito. A combinação desses dois fatores acabou por neutralizar as diferenças sócio-econômicas do eleitorado, o que tornou obscura a possibilidade de uma análise mais detalhada sobre o surgimento de um voto “classista” em Araraquara (KERBAUY, 2000, p. 130).

Portanto, a disputa eleitoral em 1982 não foi marcada por uma polarização entre um político “tradicional” e um “moderno”, visto que esta polarização já fazia parte do passado. A disputa se deu entre duas lideranças políticas que cultivavam uma imagem “empresarial” e “modernizadora”: Rubens Cruz (proprietário de uma rede de transporte intermunicipal) e Clodoaldo Medina (proprietário de uma financeira). Acrescenta-se a isso que, apesar da vitória de Clodoaldo Medina, não se pode dizer que houve uma polarização entre projetos antagônicos, visto que ambos os candidatos se apresentaram para o eleitorado com um discurso que privilegiou suas realizações administrativas, ou seja, buscando convencer os eleitores sobre a “competência administrativa dos mesmos” (KERBAUY, 2000, p. 132).

Embora a eleição de 1982 tenha marcado uma mudança de rota na política araraquarense – na medida em que o clientelismo passa a ser mediado pela alocação de benefícios públicos, o que exige o mínimo de racionalidade administrativa – observa-se que permanece a troca de favores, agora com um caráter grupal e impessoal. Neste sentido, não há a preponderância da fidelidade pessoal para a definição do voto, “que agora precisa ser cooptado permanentemente e não apenas nos períodos eleitorais” (KERBAUY, 2000, p. 134).

Mesmo destacando que o discurso dos atores políticos, e mesmo as suas práticas, muitas vezes lembrem os velhos coronéis com o seu eleitorado cativo, os mesmos se dão em um contexto de presença efetiva do poder público, que “abre espaço para o estabelecimento de um mercado político, com o surgimento de novas identidades coletivas, que passam a expressar

interesses coletivos e públicos e não apenas individuais” (KERBAUY, 2000, p. 137).

Cabe destacar que o mandato que se iniciou em 1983 terminou apenas no início de 1989, como uma forma de não coincidir com as eleições para a Assembléia Constituinte. Neste longo mandato o prefeito Clodoaldo teve iniciativas sociais importantes, particularmente no campo da educação, com a expansão da educação de base, construindo vários Centros de Educação e Recreação (os CER's) em bairros da periferia de Araraquara. Por outro lado, esse governo pavimentou o caminho para que o setor imobiliário passasse a atuar com muito mais força na cidade de Araraquara.

As forças políticas que polarizaram a eleição municipal de 1982 na cidade de Araraquara também polarizariam as próximas três eleições ao longo das décadas de 1980 e 1990. Neste sentido, o pluripartidarismo, presente no cenário eleitoral a partir de 1982, embora tenha contribuído para alargar o debate político na cidade devido à existência de candidaturas de esquerda que, inclusive, possibilitou a eleição de alguns vereadores destes partidos, não alteraria de forma significativa a disputa política local.

A polarização entre duas forças políticas na cidade, que se revezavam na prefeitura municipal, possibilitou que a eleição de 1988 trouxesse de volta ao poder Waldemar De Santi que, mesmo tendo encerrado o mandato de 1976-82 bastante desgastado por conta do episódio de troca de partido, o tradicional político araraquarense foi reconduzido à Prefeitura Municipal de Araraquara, derrotando a máquina eleitoral do PMDB que tinha nesta cidade uma das principais estruturas no estado.

A eleição de 1992 marca o retorno do PMDB ao governo Municipal de Araraquara, liderado pela figura do empresário da construção civil Roberto Massafera, que simbolizava a reconquista de espaço por parte do setor imobiliário que não identificava no prefeito Waldemar De Santi uma figura confiável, devido ao personalismo desta liderança política que dificultava que o mesmo atuasse como representante da elite araraquarense, ou mesmo de um segmento desta.

Acrescenta-se, porém, que embora tenha desenvolvido um governo voltado para atender aos interesses das elites araraquarenses, Roberto Massafera foi bastante questionado por esse segmento, dentre outros motivos pela iniciativa de aumentar exponencialmente os impostos municipais, de forma particular o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Por esses e outros motivos o PMDB chega desgastado para a disputa eleitoral local de 1996. Aliás, esse fenômeno de desgaste era algo que o partido já enfrentava na esfera estadual, visto que o outrora pujante quercismo não dispunha mais da força que ostentara no período recente. É neste cenário de perda de força política que o PMDB lança como candidato a prefeito municipal o deputado federal Marcelo Barbieri.

Por conta dos problemas apontados anteriormente – relativos tanto ao desgaste da administração como ao desgaste do PMDB, que inclusive culminou com uma divisão no partido – e devido à força política do adversário político, Barbieri perde a eleição de 1996, justamente para o velho conhecido Waldemar De Santi. Cabe destacar que nesta eleição o prefeito eleito contou com o apoio decisivo da burocracia da prefeitura que mantinha laços fortes com o mesmo, visto que este foi responsável pela montagem de grande parte dessa burocracia e tinha no seu currículo um histórico de conceder determinados privilégios a esse segmento.

Apesar das forças eleitorais principais nesta eleição terem se articulado em torno das duas principais candidaturas, a de Marcelo Barbieri e a de Waldemar De Santi, a eleição de 1996 em Araraquara foi marcada por um fato inusitado. O Partido dos Trabalhadores, que havia lançado candidatura a prefeito nas últimas três eleições – em 1982 e 1988, com o professor universitário João Bosco Faria e em 1992 com o sindicalista Élio Neves – fez uma aliança com o PSDB, em torno da candidatura do professor universitário Antônio Clovis Pinto Ferraz (o Coca Ferraz), que obteve uma votação significativa.

Outro fato significativo naquela eleição foi a votação expressiva do vereador Edinho Silva, que havia sido eleito no pleito anterior e disputava a reeleição pelo Partido dos Trabalhadores. Esse fato merece destaque, pois o

vereador em questão será o principal artífice da vitória do Partido dos Trabalhadores na eleição seguinte, marcando, pelo menos em termos simbólicos, a maior reviravolta na história política da cidade de Araraquara.

Cabe destacar, assim, que embora tenha havido a manutenção de inúmeros traços conservadores, a cidade de fato viabilizou a sua transição de um modelo de desenvolvimento sócio-econômico tradicional para um modelo predominantemente moderno. Isto pode ser constatado pelo alto IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) da população da cidade, constatado quando se analisa fatores como nível de escolaridade e de renda da mesma, ou quando se verifica o avançado processo de urbanização da cidade, que se notabiliza por ter viabilizado ao longo da história recente um arrojado planejamento urbano, que se manifesta no alto índice de arborização da cidade, no grande número de jardins e praças, no alto índice de coleta e tratamento de água e esgotos, totalizando quase 100%, entre outros dados positivos.

É neste cenário caracterizado por um alto índice de desenvolvimento do ponto de vista sócio-econômico e pela manutenção dos traços tradicionais da política de Araraquara – que se notabiliza por uma modalidade de fazer política marcada por um processo de polarização eleitoral entre dois grupos elitistas que se revezam no poder – que a “Frente de Esquerda”, composta pelos partidos PT, PSB e PCdoB, disputa e vence as eleições municipais de 2000.

Neste sentido, pode-se afirmar que a implantação do modelo democrático e participativo na cidade teria que reconhecer (e o fez) os avanços em termos de desenvolvimento urbano para, a partir daí, tecer as devidas críticas acerca dos pactos políticos conservadores e elitistas de tomada de decisão. Esse equilíbrio precário e, ao mesmo tempo, dinâmico norteou a experiência de Orçamento Participativo de Araraquara. Este contexto marcado por traços políticos conservadores, advindos da política tradicional historicamente desenvolvida na cidade, de fato colocava empecilho ao desenvolvimento de relações políticas mais universalistas, a exemplo do OP.

Esta experiência participativa teria que se consolidar em um cenário em que a participação política dos setores populares sempre esteve ausente ou ocupou um espaço periférico. Aliás, mesmo em período mais recente, quando

começou a haver alguns ensaios de participação dos segmentos sociais em Araraquara, constata-se que esta participação caracterizou-se por assumir um caráter assistencialista e filantrópico. Desta forma, é que Gazeta (2005) ao analisar a participação no Conselho de Saúde de Araraquara, destaca que esta é marcada mais pela “presença de organizações de caráter assistencialista (entidades filantrópicas e clubes de serviços) do que organizações de caráter reivindicativo (associações de moradores de bairro e associações de pais e mestres de escolas públicas)” (GAZETA, 2005, p. 100).

Assim, a análise empírica que se segue tem como objetivo refletir sobre a experiência de Orçamento Participativo implantada em Araraquara em 2001, num contexto cujas características foram delineadas anteriormente. Neste sentido, buscar-se-á investigar se e em que medida o desenvolvimento de um projeto formulado e implantado pelo governo municipal possibilitou o rompimento dos traços conservadores na relação dos agentes governamentais com a sociedade e o advento do empoderamento social. E, de forma particular, verificar como se deu essa participação, tendo em vista o nível organizativo e a capacidade desses atores de interferir de fato sobre a política de investimentos do governo municipal, rompendo com um processo histórico de exclusão dos mesmos no que se refere a sua participação nas decisões políticas.

Na próxima seção será discutida a experiência de Orçamento Participativo desenvolvida em Araraquara a partir das variáveis que interferem no resultado da participação: a vontade política dos governantes, o nível de associativismo civil e o desenho institucional.

2. O OP de Araraquara à luz das variáveis que intervêm nos resultados da participação

2.1 Padrão associativo da população de Araraquara

O associativismo civil trata-se de uma variável importante para a compreensão das experiências de OP. Em contextos marcados por uma

densidade associativa mais intensa, o desenho institucional do OP tende a formalizar relações mais democráticas entre Estado e Sociedade. No entanto, não é este o caso da sociedade civil de Araraquara.

Conforme destacado na caracterização do contexto de Araraquara, esta é uma cidade das mais conservadoras do interior do estado de São Paulo que, ao longo de sua trajetória de quase 200 anos de existência foi, em grande medida, controlada pelas elites econômicas e políticas, tolhendo a participação da maioria dos munícipes.

Se por um lado a instalação de faculdades da UNESP – Universidade Estadual Paulista, a criação de associações de serviços como a Associação Comercial, o Sindicato do Comércio Varejista e o *Rotary Club* representaram suportes à ascensão social e política da classe média, por outro, o cidadão comum não se fez representado em organismos coletivos.

Apesar do fato de que nas últimas décadas do século passado houve o crescimento do número de sindicatos e associações de profissionais liberais em Araraquara, com a ampliação da influência desses entes coletivos na política local, bem como na organização de interesses profissionais, deve-se ressaltar, porém, que a maioria desses sindicatos estavam ligados a órgãos e instituições governamentais, às atividades comerciais, industriais e agroindustriais, o que significa que estavam relacionados às conquistas de direitos específicos para cada categoria.

Mesmo em relação ao operariado urbano, o crescimento em número e grau de sindicalização não significou o fortalecimento e aumento da militância, ao contrário do que ocorreu nos grandes centros industriais. Os trabalhadores e suas associações de classe continuaram distantes do centro de decisões políticas, mesmo que alguns sindicatos tenham funcionado “como filtros para o aparecimento de lideranças locais” (KERBAUY, 2000, p. 96).

Destaca-se, assim, que a cidade de Araraquara vivenciou um grande avanço em termos econômicos e sociais que possibilitou a organização de um considerável contingente de organismos coletivos. Entretanto, este novo cenário não provocou uma mudança em termos políticos, particularmente no que se refere ao alargamento da participação da comunidade na definição das

políticas públicas. Em relação a este aspecto, ao longo das duas últimas décadas houve a manutenção dos traços tradicionalistas da política araraquarense, marcados por uma dinâmica elitista que abria espaço para a participação dos setores populares apenas nos pleitos eleitorais.

Observando tal cenário conclui-se que a não participação de setores da sociedade civil organizada não se devia apenas a uma postura deliberada das elites políticas em não permitir tal participação. Os setores sociais, inclusive os organizados, nunca puseram na agenda a possibilidade de desenvolver mecanismos de controle social sobre o Estado. No máximo verificava-se uma participação com caráter assistencialista e filantrópico, reivindicando-se que o Estado estendesse a mão a determinados segmentos necessitados da intervenção governamental. Inclusive as reivindicações das associações de moradores assumiam este caráter e, na maioria das vezes, estavam subsumidas à figura do presidente, que se incumbia de negociações clientelistas com políticos locais. Portanto, as administrações municipais nunca contaram com uma pressão dos movimentos sociais organizados, visto que essas associações de moradores sempre atuaram voltadas para demandas pontuais, geralmente tuteladas por figuras políticas que negociavam as solicitações na Prefeitura Municipal e na Câmara de Vereadores em troca de votos na disputa eleitoral.

Trata-se, portanto, de um contexto marcado por um baixo nível organizativo da sociedade civil, sendo esta altamente dependente de políticos locais. Este aspecto é particularmente importante para compreender os resultados de políticas participativas, pois reflete na capacidade de ação dos participantes em experiências deste tipo. As comunidades organizadas, autônomas, com prévio histórico de mobilização, são mais propensas de terem suas vozes ouvidas e suas demandas atendidas em comparação às sociedades desarticuladas, com tímidos níveis de capacidade de organização.

É neste contexto de uma sociedade civil com baixo nível organizativo que a “Frente Democrática e Popular”, composta pelos partidos PT, PSB e PCdoB, ganha as eleições no ano de 2000, rompendo com uma polarização política que se arrastava há algumas décadas e conduzindo ao Executivo

Municipal Edinho Silva, uma liderança oriunda dos setores populares da cidade. A chegada desta aliança ao poder marcou uma nova etapa na política araraquarense, na medida em que possibilitou que fossem tomadas inúmeras medidas administrativas e políticas que não constavam da agenda da municipalidade, com destaque para ações com o intuito de aumentar a participação política dos setores populares, como a implantação do Orçamento Participativo.

Este baixo padrão de associação e mobilização da sociedade civil de Araraquara influenciou diretamente no desenho de OP desenvolvido no município, cujo sentido foi do Estado para a sociedade, ou seja, *top-down* (de cima para baixo), sendo a implementação do Orçamento Participativo de Araraquara algo concebido unicamente por uma iniciativa do governo e também por isto muito mais dependente da postura e do empenho político do mandatário.

Este cenário contrasta, por exemplo, com a experiência de Orçamento Participativo desenvolvida na cidade de Porto Alegre, a qual foi organizada a partir de uma base social extremamente avançada do ponto de vista do desenvolvimento político, destacando-se as Associações de Moradores. Os elementos que serviram de base para a elaboração e execução do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre constavam nas discussões da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), que já em 1986 chamava a atenção para a importância de interferir na arrecadação e destinação do dinheiro público, definir prioridades de investimento, discutir o transporte coletivo, educação, saúde, moradia, esporte, cultura, etc., assim como controlar e fiscalizar a execução das obras e serviços públicos.

Já em Araraquara, em um cenário que Abers (2000) denomina de *dilemas da implementação* de experiências participativas, uma das principais dificuldades enfrentadas na implementação desse projeto foi a ausência de uma sociedade civil ativa disposta a participar desse processo. A população local nunca havia tido a tradição e a oportunidade de participar do processo decisório da cidade e tampouco a consciência da importância do exercício desse direito e dever cívico, devido à tradição elitista e paternalista da política

local, que historicamente influenciou as administrações públicas nessa cidade, bem como na maioria das cidades brasileiras.

Conforme é destacado na literatura, a ausência de uma tradição associativa no município é um elemento que limita o sucesso de experiências de participação popular (FEDOZZI, 2001; VITALE, 2004).

Buscando analisar a percepção dos agentes governamentais sobre o perfil associativo da sociedade civil araraquarense, bem como suas implicações para a implementação do OP em Araraquara, questionou-se os membros do governo e da burocracia municipal a respeito das condições objetivas em que esta experiência foi implantada nesta cidade e a viabilidade de processos democrático-participativos com estas características. O objetivo, desta forma, foi buscar perceber qual a avaliação dos entrevistados sobre a cultura política da população de Araraquara e como esses elementos interferiram nos resultados desta experiência.

As afirmações dos agentes governamentais entrevistados por esta pesquisa corroboram a avaliação de que a cidade de Araraquara, na fase de implantação do Orçamento Participativo, não dispunha de uma comunidade dotada de uma cultura política afeita à participação. Desta forma, destacam que havia um nível muito precário de organização da sociedade civil, tanto no que se refere à quantidade dos organismos existentes, quanto no que se refere ao grau de organização e funcionamento dos mesmos:

Era uma cidade lá em 2001, em janeiro de 2000, *uma cidade sem nenhuma cultura de participação popular, pouquíssimas associações de moradores e 99% delas não tinham vida própria.* As pessoas tinham muita vontade de entender como seria participar e colaborar com o governo democrático, mas as pessoas tinham muita dificuldade de saber como fazer isso, porque até 2000 as administrações foram extremamente fechadas para a participação popular. Os conselhos eram os conselhos que a lei exigia, que era a única forma das pessoas participarem: saúde, assistência social e educação. Tínhamos também outros conselhos que funcionavam muito pouco, mas funcionavam; como conselho do idoso, que ficava a coordenação do Fundo Social de Solidariedade, em que era vinculada ao Gabinete do Prefeito (trecho da entrevista realizada com M. L., coordenadora de Participação Popular).

A prática de política estabelecida é de que o prefeito foi eleito e – muitas vezes nós podemos observar isso de que as lideranças das administrações passadas que era presente na Câmara ela julgava que bastava o prefeito ser eleito e – a população então dava a esse prefeito ou ao conjunto de seu secretariado toda a legitimidade, em tese muita sabedoria em relação às demandas sociais que eram colocadas (trecho da entrevista com E. N. S., coordenador de Participação Popular).

Os entrevistados relacionaram este quadro de baixa organização social aos mecanismos administrativos postos em prática na cidade de Araraquara até aquele momento, que se notabilizavam por alijar a comunidade de qualquer forma de participação para definir os rumos das políticas públicas. Por conta desses aspectos, que caracterizam a inexistência de um associativismo civil com capacidade e iniciativa para participar de experiências com estas características, a comunidade teve que ser convencida pelo governo a participar.

Inclusive havia um desconhecimento quase absoluto por parte da população a respeito do Orçamento Participativo, o que se pôde constatar também nas entrevistas em profundidade realizadas com os conselheiros municipais, representantes da população no OP. A imensa maioria dos indivíduos que se envolveu com o Orçamento Participativo no município de Araraquara nunca tinha ouvido falar sobre o projeto, mesmo aqueles que começaram a participar do processo já na fase de implantação.

Édio Lopes, uma figura emblemática do OP de Araraquara na medida em que ocupou todas as funções de representação no OP até se tornar vereador em 2008, ao ser questionado sobre o conhecimento que tinha sobre o OP em 2001 destaca que “não tinha quase nenhum conhecimento” sobre esta modalidade de participação e que apenas “ouvia falar do Rio Grande do Sul, mas não conhecia. Não tinha lido totalmente o que era o Orçamento Participativo” (entrevista com Édio Lopes, ex-conselheiro do OP de Araraquara).

Sidney Coelho, outra figura emblemática do Orçamento Participativo de Araraquara, na medida em que apresenta em seu histórico o maior número de participação no COP (Conselho do Orçamento Participativo), inclusive na

condição de presidente daquela instância de representação, cargo que continuou a ocupar nos primeiros anos do governo Marcelo Barbieri, que sucedeu a Edinho Silva como prefeito municipal. Tal conselheiro destaca que, apesar de ter conhecido o OP logo no primeiro ano de execução do projeto em Araraquara, não tinha nenhum conhecimento prévio de experiências com estas características.

Neste cenário, a estratégia da prefeitura foi mobilizar a população mediante a um forte investimento na comunicação institucional. Deste modo, verificou-se um grande dispêndio financeiro para uma campanha massiva de divulgação do projeto de Orçamento Participativo, envolvendo panfletos, carro de som, outdoor, inserções na TV e spots radiofônicos nos programas de maior audiência. Tal estratégia mostrou-se eficiente, pois já na primeira plenária geral do OP após uma primeira rodada de reuniões em bairros participaram quase 800 pessoas.

Os dados do *survey* com os delegados do OP que fizeram parte da estratégia de investigação desta pesquisa indicam que esta mobilização foi bastante eficiente por parte da comunicação institucional do governo, na abordagem mais direta aos participantes do projeto, visto que a maioria dos entrevistados foi mobilizada a participar do OP por meio de instrumentos como o panfleto, o carro de som e a divulgação do OP nos Conselhos Municipais, todos esses mecanismos controlados diretamente pela Prefeitura.

Tabela 1. Meio de informação sobre as atividades do OP

Como ficou sabendo das atividades do OP?	
Rádio	2
Jornal	-
TV	-
Outdoor	1
Panfleto	7
Carro de som	4
Conselhos municipais	3
Amigos, vizinhos	4

Fonte: autoria própria, a partir de survey aplicado aos delegados do OP

Neste cenário de baixo padrão associativo, buscando analisar os motivos que levaram os cidadãos a participar do OP, constatou-se com as entrevistas em profundidade três ordens de motivos: aleatórios e dispersos, projeção político-eleitoral e aquisição de bens coletivos com recorte regional e temático.

Aqueles que decidiram participar do OP por conta própria apresentaram diversas alegações, tais como: acreditar pessoalmente no processo, julgar-se em condições de contribuir para a defesa dos interesses das suas respectivas regiões, conhecer muitos moradores do bairro, conhecer as demandas dos bairros, dentre outras:

Porque eu vi que tinha condições, a filosofia era bonita, tinha condições de estar correndo atrás por um bairro melhor, um bairro que era carente na época, que até hoje é carente, mas estava em desenvolvimento, estava crescendo então poderia estar contribuindo com aquilo e acreditei que a filosofia ia ser definida (trecho da entrevista realizada com A. C., conselheira do OP).

Porque eu gosto sempre de me comunicar com as pessoas, e das reuniões sempre falava alguma coisa do bairro, o que tá faltando que não tá faltando. Então o povo fala para você ir, mas o problema é não ter tempo. Às vezes que a reunião na prefeitura tinha de pegar a moto e sair correndo, e que às vezes não tem ônibus e ficar até 10h da noite participando. Podia ter um apoio maior para as pessoas, uma ajuda. Eu tenho carro, mas tem pessoas que vão participar que trabalha o dia de inteiro e fica tão cansado, depois de noite tem que ir na prefeitura na reunião do OP. Trabalha na cana, as vezes chega cansado, para ter aquele espírito e aquela determinação, não dá. Aí você não se anima! (trecho da entrevista realizada com J. V., conselheiro do OP).

Livre vontade minha, devido aos contatos e amizades. Porque no meu comércio recebo clientes de todo o quanto é tipo. E a gente sempre ouvindo o povo e sempre procurei estar atento que em todos os bairros que eu morei. Morei na vila Xavier, Iolanda, Água Branca, no Água Branca não tinha iluminação asfalto mas também não tinha terra era grama, não tinha calçada, nem o orelhão. Nós tínhamos de andar oito quarteirões para telefonar, caminhão de lixo não tinha o povo jogava na margem do rio (trecho da entrevista realizada com I. J., conselheiro do OP).

Relatos dos representantes no Conselho do Orçamento Participativo de Araraquara dão conta ainda de que outra parcela dos conselheiros naquela

instância de representação decidiu participar do OP por pretensões eleitorais ou ainda a partir da orientação de organismos coletivos, que viram na participação nesta experiência a possibilidade de adquirir bens coletivos para sua clientela. Para alguns representantes da população, havia um cálculo prévio de adquirir projeção político-eleitoral, conforme atestam os trechos citados a seguir:

Não vou mentir para você, vou ser sincero, a gente quando saiu o OP, e você podia ter a escolha de delegado e conselheiro, a gente tinha um grupo que a gente discutia um pouco no bairro é a gente tinha a pretensão de sair como candidato a vereador. E falaram que seria interessante participar para ver como funcionam as coisas, e aí as pessoas que discutiam juntos foram e se reuniram para escolher a gente como representantes (...) O grupo de associação de moradores de bairros tinha o núcleo de bairros do PT na região, a gente discutia como ia reivindicar a melhoria no bairro e achamos o caminho que era o OP (trecho da entrevista realizada com É. L., conselheiro do OP que foi eleito vereador).

Foi definido na Sociedade Amigos de Bairro, que decidiu que precisaria de um representante, eu procurei ao máximo me esforçar para cumprir o que a sociedade... com poder dentro do bairro, outorgado a função. Eu tentei cumprir ao máximo a minha obrigação com o bairro (trecho da entrevista realizada com J. R., conselheiro do OP).

A temática do idoso. A minha proposta é trabalhar com envelhecimento, tem uma coisa muito clara na minha vida que é trabalhar com idoso, e isso para mim é uma coisa muito definida, muito clara. Então todos os assuntos relacionados ao processo de envelhecer, de envelhecimento e da pessoa idosa, se eu puder eu quero estar com eles. (...) Discutimos com a equipe e com os idosos, que estavam no momento participando, que estavam sendo atendidos, individual, em grupo e visita domiciliar. Então nós conversamos e na época também começou o conselho gestor que foram os conselhos dos postos da nossa própria unidade. Então foi por meio da discussão com a população interessada (trecho da entrevista realizada com O. S. C., conselheira da temática de Idosos).

Muitos daqueles que participaram de uma reunião por acaso, convenceram-se da importância do projeto. Este foi o caso de Sidney Coelho, que participou pela primeira vez de uma plenária do OP em substituição ao presidente da Associação de Moradores do Bairro Vila Santana. Comentando

sobre o seu primeiro contato com a experiência do Orçamento Participativo em Araraquara Sidney destaca:

Foi o primeiro passo e aí eu vi que era isso que eu queria na cidade (...). Foi o que eu disse... porque iria ao encontro do que eu pensava. A delegar algumas prioridades para os vereadores, mas depois eu vi que isso não é função deles. É o povo mesmo que tem que brigar por espaço (trecho da entrevista realizada com S. C., presidente do Conselho do Orçamento Participativo).

O baixo nível organizativo dos setores populares de Araraquara se tornou manifesto nas plenárias do Orçamento Participativo, uma vez que verificou-se que a maioria dos participantes da população não estava ligada a nenhum tipo de organismo coletivo. Conforme dados disponibilizados pela Coordenadoria de Participação Popular sobre a participação no ano em que constatou-se o maior contingente de participantes no OP, de um total de 1987 pessoas que preencheram o cadastro de participação em 2004, 1201 não participavam de outras organizações, ao passo que apenas 786 estavam vinculados a estes organismos coletivos. Entre os que estavam vinculados a algum tipo de organização, a distribuição se dava da seguinte forma:

Tabela 2 Participação da população do OP em organismos coletivos

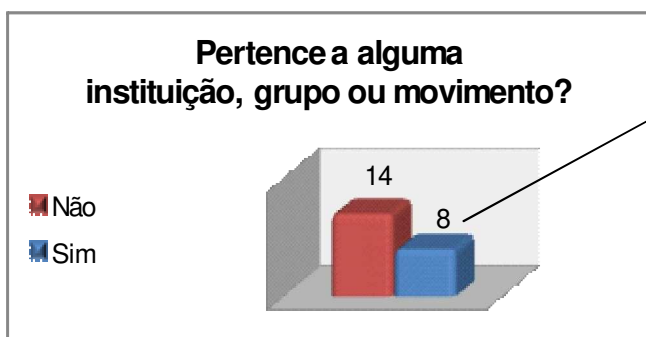
Organização	Nº de participantes	Percentual
Igreja	259	33%
Conselho de Escola	136	17,3%
Conselho Gestor de Saúde	76	9,7%
Grupos de Terceira Idade	60	7,6%
Associação de Moradores	44	5,6%
Grupos de ginástica coletiva	42	5,3%
Grupos culturais	31	3,9%
Conselhos Municipais	23	2,9%
Sindicatos	15	1,9%
Outros grupos	100	12,7%

Fonte: autoria própria, com base nos dados da Coordenadoria de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Araraquara

Cabe chamar a atenção para o fato de que o percentual organizativo dos participantes do OP seria ainda mais baixo se fossem excluídas instituições como as igrejas, bem como os conselhos gestores de escola e de saúde (sendo estes últimos estatais), que contemplavam o maior contingente dos participantes se comparados com organismos como associações de moradores e sindicatos, por exemplo.

A partir da coleta de dados para esta pesquisa, pôde-se constatar que mesmo entre os representantes da comunidade (delegados e conselheiros do OP) o percentual dos que estavam ligados a algum organismo coletivo era muito baixo, uma vez que os dados do *survey* realizado com os delegados e das entrevistas com os conselheiros identificaram que a maioria dos participantes não pertencia a nenhum organismo coletivo. Dentre as instituições citadas pelos delegados, as mais mencionadas foram os partidos políticos e os conselhos municipais. O destaque negativo mais uma vez ficou por conta da participação em associações de moradores e sindicatos, visto que nenhum delegado abordado neste *survey* tinha vínculo formal com estas instituições (tão representativas na implementação e consolidação de outras experiências do gênero em outros contextos nacionais).

Gráfico 1 Pertencimento dos delegados do OP a organismos coletivos



Fonte: autoria própria, com base em dados de *survey* aplicado pelo pesquisador a delegados do OP

Qual?	
Associação	-
Sindicato	-
Partido político	3
Grupo religioso	2
ONG	1
Conselhos municipais	3
Cooperativa	-
Movimento negro	-
Movimento de mulheres	1
Grupo de terceira idade	-
Entidade filantrópica	1

Ressalta-se, ainda, que quase a totalidade dos representantes que afirmaram participar de organismos coletivos já pertencia aos mesmos antes de participar do OP, o que não sugere um aumento na participação em outras arenas políticas após a participação no OP.

Já pertencia a esta instituição, grupo ou movimento antes de começar a participar do OP?	
Sim	Não
7	1

Fonte: autoria própria

A variável “associativismo” intervém nos resultados da participação, pois uma sociedade civil desarticulada torna-se suscetível às assimetrias de poder. Este fraco padrão associativo impactou diretamente no desenho institucional, marcado pelo protagonismo governamental, o que será discutido mais adiante.

2.2 Vontade Política para implantação do OP de Araraquara

O Orçamento Participativo é uma política participativa altamente dependente da vontade do governante (AVRITZER, 2008) que intervém no resultado dos processos participativos na medida em que é responsável por inúmeras medidas para viabilizar experiências participativas robustas.

No caso aqui analisado é possível verificar algumas peculiaridades no que tange à vontade política para implementação do OP. Para efeitos analíticos, a vontade política em Araraquara pode ser claramente dividida em dois momentos, o primeiro marcado por um alto e o segundo por um baixo nível de comprometimento do prefeito com o OP.

O primeiro momento, de alta vontade política na implantação do OP em Araraquara, pode ser explicado por alguns fatores: o cenário político local, a tendência da qual o então candidato a prefeito fazia parte, a utilização do OP como uma plataforma eleitoral e uma ferramenta para legitimação e governabilidade. Estes aspectos serão avaliados a seguir.

Analisando o contexto político de Araraquara, é possível perceber que a força política local historicamente se assentou na importância de algumas famílias tradicionais e na polarização política em torno de dois grupos hegemônicos. Este tipo de política controlada pelos grupos familiares, baseada em fidelidades e laços de lealdade pessoal e parentesco resultava na exclusão da população das arenas decisórias.

Mesmo após o processo de redemocratização do país, a partir do início dos anos de 1980 e a volta do pluripartidarismo, o cenário político em Araraquara não muda substancialmente, uma vez que ao longo das quatro eleições subsequentes a disputa eleitoral esteve polarizada entre o PMDB e a antiga Arena, hoje PP, em processos marcados por enorme exclusão dos setores populares no município. Embora a cidade tenha viabilizado a sua transição de um modelo de desenvolvimento sócio-econômico tradicional para um modelo predominantemente moderno, a participação política continuou restrita aos segmentos das elites municipais. É neste cenário que a “Frente de Esquerda” disputa e vence as eleições municipais de 2000.

Com uma campanha fortemente ancorada numa crítica ao elitismo político de Araraquara, o candidato vitorioso das eleições municipais de 2000, Edinho Silva (PT), ganhou aquela eleição se apresentando como “um Silva” na disputa contra “os Barbieris” e “os Massaferas”, ou seja, invocando o argumento de que era alguém do povo contra as elites araraquarenses. E foi justamente na ocasião da campanha eleitoral que a *vontade política* do prefeito para a implantação do Orçamento Participativo se manifestou, tanto pelo compromisso que na ocasião tinha o candidato com a participação, quanto por uma estratégia eleitoral, onde a participação popular fez parte de uma *plataforma política* para que o petista vencesse o pleito.

O primeiro fator responsável pelo fato das propostas participativas terem entrado na agenda desde o início da campanha eleitoral e passassem a fazer parte do programa de governo, foi o posicionamento do candidato Edinho Silva dentro do Partido dos Trabalhadores, o qual pertencia à Democracia Socialista (DS), uma corrente programaticamente comprometida com o Orçamento Participativo. A DS é uma tendência interna do PT, de orientação política

marxista, de tradição trotskista, que se alinhava à IV Internacional (ANGELO, 2008).

O segundo fator que interferiu na vontade política para o candidato incorporar o compromisso de participação foi uma estratégia eleitoral de se diferenciar dos adversários, com base na bandeira da abertura do governo para o cidadão comum.

Após se tornar manifesta ainda na campanha, posteriormente à vitória eleitoral, a vontade política de implantar o OP pode ser explicada como fruto de um cálculo para *legitimação e governabilidade*.

Em relação ao primeiro aspecto, a questão de conquistar *legitimidade*, cabe ressaltar que Edinho Silva foi eleito com apenas 35% dos votos, em um município que por não ultrapassar os 200 mil eleitores não necessita de segundo turno. Portanto, a abertura de canais de participação popular serviu como uma estratégia de ampliação do respaldo político ao prefeito eleito sem maioria absoluta.

No segundo aspecto, a necessidade de enfrentar e superar o desafio da *governabilidade* democrática, vale enfatizar que o prefeito petista foi eleito a partir de um inexpressivo arco de alianças eleitoral, cuja composição deu-se apenas com dois partidos extremamente fracos no cenário político local: o PSB e o PCdoB. Neste contexto, o PT elegeu uma bancada de quatro vereadores, enquanto os outros dois partidos da coligação não elegeram nenhum parlamentar.

Este cenário sugere que um dos focos de preocupação do prefeito – que anteriormente foi vereador por dois mandatos - em implementar o OP tenha sido as relações entre Executivo e Legislativo. Em um cenário de minoria, ou seja, com uma bancada de 4 vereadores em meio a 21 edis, tornou-se manifesto o risco da Câmara Municipal ser uma instância institucional de veto à agenda do Executivo, onde a esmagadora maioria parlamentar poderia adotar a estratégia de não cooperar com o prefeito. Neste cenário, mostrou-se estratégico criar o Orçamento Participativo.

Portanto, a criação do OP em Araraquara não teve um significado exclusivo de um comprometimento do governo local com a implantação e o

desenvolvimento de ações visando “partilhar” o poder com setores da sociedade, como enfatiza grande parte dos autores que analisam a variável vontade política (BAIERLE, 1996; AVRITZER, 2002; LÜCHMANN, 2002; WAMPLER, 2004; VITALE, 2004; TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006). Neste caso específico a implantação do OP não foi fruto de uma vontade política do prefeito em efetivamente compartilhar a gestão orçamentária por “abrir mão do poder” em nome da população, e sim uma estratégia de criar uma aliança com a população no sentido de neutralizar a Câmara Municipal.

Mobilizar a população para enfrentamento da Câmara sempre fez parte do *modus operandi* de Edinho Silva quando vereador por oito anos. O prefeito eleito tinha conhecimento de que os vereadores sempre tiveram dificuldade em se contraporem a projetos de iniciativa popular, pois ele próprio quando apresentava projetos com estas características na Câmara Municipal, fazia tais projetos serem acompanhados de abaixo-assinados e de pressão popular nas galerias do Legislativo para garantir a aprovação dos mesmos.

A variável “vontade política” pode ser entendida mais claramente quando associada à variável “padrão associativo” no contexto de Araraquara, pois para o mandatário tratava-se de aliar-se com uma sociedade civil com perfil de baixa organização, onde um processo de partilha de poder não comprometeria o controle político por parte do governo sobre os resultados políticos.

Este primeiro momento de grande vontade política resultou na implantação do OP a partir de um grande empenho do mandatário e governo. Empreendeu-se a alteração do desenho institucional, criando-se formalmente a oportunidade estrutural para a participação popular na definição das verbas de investimento do orçamento municipal.

Logo no início do governo, em 05 de janeiro de 2001, o governo encaminhou uma reforma política (Lei nº 5592), que possibilitou a criação formal do Orçamento Participativo e da estrutura responsável pela implementação do mesmo, ou seja, as mudanças no desenho institucional que possibilitariam os encontros entre o governo e a comunidade, democratizando a elaboração dos planos de investimentos municipais.

Definiu-se o alcance do OP de Araraquara, ou seja, o tipo e o volume de investimentos a serem definidos neste processo participativo, que se restringiu ao percentual referente aos investimentos, em torno de 5% do orçamento municipal. Não se discutiu a possibilidade de deliberar sobre todo o orçamento municipal (custeio, financiamentos, empréstimos, contratos, plano de carreira/folha de pagamento, etc.). O patamar de definição popular de 5% do orçamento municipal do município de Araraquara condiz com o percentual dos desenhos participativos mais ousados que abriram espaço para a deliberação da comunidade, variando entre 5% a 12% do orçamento municipal.

Portanto, o OP em Araraquara fez parte também de uma estratégia para garantir governabilidade, de modo que o governo pudesse se sobrepor à gigantesca oposição na Câmara Municipal. O receio da falta de condições para governabilidade se evidenciava nas falas públicas do prefeito nas plenárias de Orçamento Participativo, quando enfatizava a importância da população pressionar o Legislativo para aprovação integral do orçamento municipal.

E enquanto ferramenta para garantir governabilidade, o OP mostrou-se bastante eficaz, uma vez que todos os planos de investimentos, entregues na Câmara Municipal com bastante estardalhaço pelo governo, em ato público com a presença de participantes do OP e de toda a imprensa local, foram aprovados sem que houvesse alterações significativas. Uma vez que o governo no decorrer das plenárias buscou convencer os participantes do processo de que tais planos de investimentos eram conquistas da comunidade e que, por isso, não deveriam sofrer alterações pelo legislativo – sob pena destes estarem atentando contra a população, criou-se um cenário no qual a intervenção dos vereadores no sentido de alterar a peça orçamentária era visto como um ato contra a população, o que pode ser ilustrado por trechos de entrevistas dos conselheiros como os destacados a seguir:

Eu não tenho conhecimento de até onde o poder deles vai. Às vezes alguém procura o vereador e diz que vai asfaltar um bairro, mas a rua dele ficou de fora. Mas ele tem que ir lá e ver antes porque depois que foi votado ele não vai querer interferir ou mudar. Eu acho que ele nem tem coragem de mexer... Por que o vereador conhece a cidade. Eu acho que ele olha e diz, como eu vou mexer nisso aqui? Não pode mexer nisso aqui. Ele vê que o povo decidiu (trecho da entrevista

realizada com S. C., representante da população no OP, presidente do COP).

Teve dois anos, por exemplo, que queriam colocar emendas, mas a gente não deixou. Que ele visse que a população foi para discussão e viu que era aquilo que eles queriam. Então não teve mudanças até hoje (trecho da entrevista realizada com É. L., conselheiro do OP, representante da população).

Em uma reunião dos representantes se colocaram acima dos vereadores e eu disse não é assim, quem vota o orçamento é a Câmara. Eles são os representantes da população, nós não somos representantes de nada. Nós estamos aqui para apresentar, propor e quem vai decidir é a Câmara. Então eles queriam conduzir como se o orçamento participativo fosse a palavra final e a Câmara não pudesse mudar nada, nem rejeitar nem contestar, como se ela não existisse, mas ela é constitucional. Então essas questões precisavam ser discutidas para que as pessoas entendessem (trecho da entrevista realizada com R. M., conselheiro do OP).

A abertura deste canal para a população intervir em relação à definição dos investimentos, somados aos recursos gastos em comunicação institucional, se mostraram bastante eficazes também no que tange à aprovação do governo, uma vez que todas as pesquisas de opinião pública evidenciaram que o Orçamento Participativo era o programa mais bem-avaliado do governo municipal. E justamente por tal motivo o governo acabou tornando-se refém do projeto, mesmo quando não havia mais tanto interesse e necessidade de mantê-lo por conta da governabilidade.

Não obstante, pode-se notar claramente uma drástica mudança na vontade política do prefeito em manter o Orçamento Participativo no município, chegando a um *segundo momento da vontade política*. As intervenções governamentais no sentido de fortalecer o Orçamento Participativo foram definindo a partir da vitória eleitoral de Lula em 2002.

A eleição do presidente petista e conseqüente mudança no contexto nacional possibilitaram que Araraquara recebesse vultosos investimentos do Governo Federal, aumentando, inclusive a importância do prefeito petista. Tal fato chamou a atenção de muitos vereadores, que buscaram se articular pessoalmente com Edinho Silva. A partir daquele momento foi aberto um canal privilegiado entre o Legislativo e o Executivo Municipal, envolvendo o

atendimento dos vereadores semanalmente no Gabinete do Prefeito. Deste modo, o governo municipal passou a contar com diferentes mecanismos de barganha política, que possibilitaram a aprovação de diversos projetos na Câmara Municipal. Como a legislação eleitoral brasileira leva os parlamentares a cultivar o “voto pessoal” as políticas de cunho distributivista garantem esse tipo de prática.

Neste novo cenário, o OP não era mais o artífice da governabilidade, esta se processava em detrimento ao Orçamento Participativo. Na medida em que se solidificou uma estratégia de relação institucional com o Legislativo Municipal, que acabou por neutralizar a intervenção da oposição daquela instituição, o OP foi colocado em segundo plano.

O arrefecimento na vontade política do mandatário em relação ao OP se tornou manifesta pela drástica diminuição de sua participação nas atividades do OP, relatado por agentes governamentais nas entrevistas em profundidade e comprovado pelo pesquisador a partir do processo de investigação participante e pela desmobilização da equipe de participação popular, que passou a ter menor respaldo político dentro do governo, bem como pelo arrefecimento das cobranças para que os integrantes do governo participassem ativamente do processo.

Tal fato demonstra a importância da vontade política e de uma liderança política forte e generalizada comprometida com o OP, o que não deve se confundir com intervencionismo e necessidade de exercer um rígido controle sobre a dinâmica participativa (BLANCO; BALLESTER, 2011). Em Araraquara, o OP mostrou-se uma experiência altamente dependente não apenas da vontade política do governo, mas principalmente da figura do prefeito.

Essa mudança em relação ao compromisso governamental com o OP culminou em mudanças no próprio desenho institucional no sentido de diminuir o poder da população no processo (que serão discutidas no próximo tópico), o que pode ser constatado a partir da análise dos documentos oficiais, como o Regimento Interno do Orçamento Participativo.

Tornando-se dispensável para garantir a governabilidade, o OP é mantido mais por uma questão tática, pois a sua manutenção possibilitava ao

prefeito a continuidade do discurso de participação (muito útil às vésperas de uma candidatura à reeleição).

Outro fator que interferiu na mudança de postura política do chefe do Executivo Municipal em relação ao OP foi sua saída das fileiras da Democracia Socialista (DS), tendência interna do PT da qual fazia parte desde os anos de 1980.

No seu segundo mandato, o prefeito candidata-se à reeleição e amplia consideravelmente seu arco de alianças se comparado com a disputa anterior, intensificando ainda mais o processo de revisão programática que já vinha se manifestando há algum tempo. E é neste período que se verifica a ampliação do seu espaço dentro do Partido dos Trabalhadores no estado de São Paulo. A movimentação política de sair da tendência Democracia Socialista fez parte de um processo do alargamento de suas relações internas no partido, cujo ápice se daria em 2007 quando da ascensão de Edinho Silva ao posto de Presidente estadual do PT, à frente de uma composição interna jamais vista na história do PT paulista – contando inclusive com o apoio aberto do próprio presidente Lula.

Todo este cenário leva a crer que só se continuou a executar o projeto porque a imagem do governo já estava intrinsecamente relacionada ao processo de definição da política de investimentos municipais com a participação da comunidade, o que constrangeu o governo a mantê-lo em funcionamento.

2.3 Desenho Institucional do OP de Araraquara

O desenho institucional, ou seja, o conjunto de regras, normas, instâncias e momentos do processo participativo, é outra variável fundamental que interfere nos resultados da participação. O desenho institucional é visto como um produto de inúmeras variáveis, sendo que as mais incisivas na definição de tais desenhos são a vontade política e o associativismo civil, que são comumente apontados como fatores constituintes e explicativos do OP.

O desenho institucional está ligado à questão da vontade política, pois é a partir desta que se enfrentam os dilemas de implementação (ABERS, 2000)

de experiências participativas. Neste sentido, a primeira ação para a implantação do OP em Araraquara foi a remoção dos entraves burocráticos. Considerando as características locais e o ciclo de governos conservadores que sempre viram com maus olhos a participação da comunidade na definição dos rumos da cidade, bem como as práticas arraigadas na burocracia municipal, foram necessárias reformas estruturais para a implantação do Orçamento Participativo.

Considerando a resistência da burocracia municipal ao projeto, foi necessária a criação de uma estrutura própria para a participação popular, com a contratação de vários agentes governamentais em cargos comissionados para conduzirem o projeto. A proposta de Orçamento Participativo foi vista por grande parte dos integrantes da burocracia municipal como uma novidade negativa, devido a fatores como a incerteza sobre a sua eficácia, o seu caráter eleitoral, a interferência nos procedimentos burocráticos, a exposição pública dos funcionários nas atividades com a comunidade, entre outros aspectos. Os dados das entrevistas em profundidade demonstram que houve uma forte resistência por parte da burocracia estatal à implantação do Orçamento Participativo na cidade de Araraquara.

Eu sinto que a burocracia, os funcionários da prefeitura resistiram, porque todo o funcionalismo ele é resistente a mudanças. Então havia comentários de desconfiança grande em relação a isso, qual era a credibilidade que este processo teria ou não? porque é muito fácil para... como fazer uma unidade entre a população não precisa daquilo. E tudo isso tem um fundo eleitoral. E os funcionários sempre viram isto com uma certa desconfiança, ou não foram, a sua grande maioria, participantes... Podiam até ser participantes muito poucos entusiastas deste processo (trecho da entrevista realizada com E. H., funcionária de carreira e posterior secretária municipal de Saúde).

A resistência eu acho que tem não só dentro da prefeitura como fora da prefeitura. Porque o Orçamento Participativo é uma ferramenta de gestão democrática onde as pessoas que participam elas dão as suas opiniões e votam as prioridades. (...) Há a resistência, até porque o estilo de governar a cidade onde quem é amigo do prefeito e quem tem mais posses ou se existe algum interesse acaba recebendo algum aporte financeiro ou investimentos da prefeitura na cidade. Então, para dentro da prefeitura, na sua estrutura, funcionários, você tem resistência, porque as pessoas não estão acostumadas com esse tipo... a ver a população para dentro do balcão. Administração estava acostumada a ver as pessoas fora do

balcão (...) E isso incomoda a máquina pública, os funcionários, porque estão sempre acostumados a atender a população de longe (...) Então de uma certa maneira isto incomoda, mas incomoda porque a cidade não estava acostumada com este processo de participação popular direta, onde a população decidiu, ela debateu, ela levantou as demandas... (trecho da entrevista realizada com R. S., assessor de Participação Popular).

Assim, considerando-se a resistência dos funcionários da Prefeitura ao projeto, ao invés de atribuir funções à estrutura já existente na burocracia municipal, optou-se pela criação de uma Coordenadoria de Participação para organizar a dinâmica da participação social no OP, a partir de uma estrutura de cargos comissionados.

Como parte das ações para remoção dos entraves burocráticos para implantação do OP em Araraquara, foi criada a lei de reestruturação administrativa n. 5592, de 05 de janeiro de 2001, que possibilitou a viabilização do Orçamento Participativo, por criar formalmente a estrutura responsável pelo encaminhamento do mesmo, a Coordenadoria de Participação Popular.

Embora esta lei tenha formalizado a criação deste mecanismo de intervenção social na definição dos investimentos municipais, esta não fez nenhuma menção explícita à delegação de autoridade aos delegados e conselheiros do OP, nem mesmo uma referência que colocasse a Coordenadoria de Participação Popular em um patamar diferenciado das demais estruturas da administração municipal.

A menção feita era no sentido de destacar que a mesma seria alocada no Gabinete do Prefeito Municipal, reforçando os aspectos formais no que concerne às atribuições administrativas do Chefe do Executivo Municipal e da burocracia governamental, o que pode ser constatado nos artigos 5º e 6º:

Artigo 5º - A Administração Municipal deverá promover a integração da comunidade na vida político-administrativa do Município, nos moldes do que a respeito dispuser a sua Lei Orgânica.

Artigo 6º - A Administração Municipal é exercida pelo Prefeito Municipal e auxiliada pela direção dos órgãos e entidades que lhes são subordinados (LEI nº 5592, 2001).

Compreendendo o desenho institucional do OP de Araraquara à luz da baixa tradição associativa da sociedade civil araraquarense, bem como da vontade política, é possível compreender porque a orientação do projeto foi do Estado para a sociedade, portanto, um projeto *top-down*.

A promoção de maior ou menor partilha de poder no processo de OP, o que é delineado pelo desenho institucional, depende da experiência associativa do município, da vontade política, dos projetos políticos envolvidos (AVRITZER, 2008; TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006).

Como destacado anteriormente, a experiência participativa que se iniciou em Araraquara a partir de 2001 teve que ser implementada em um cenário em que a participação política dos setores populares sempre esteve ausente ou ocupou um espaço periférico. Neste sentido, destaca-se que tal processo foi implementado devido a uma iniciativa do governo. Na ausência de um associativismo civil forte, a variável preponderante na implementação do OP foi a vontade política do prefeito.

Estas três variáveis associadas explicam o perfil do Orçamento Participativo de Araraquara. Considerando-se a existência de um associativismo civil caracterizado por uma frágil organização comunitária, permeado por práticas políticas clientelistas e personalistas, houve total protagonismo governamental na definição do desenho participativo. O governo municipal foi o responsável pelo estabelecimento do conjunto de regras, normas, instâncias e momentos do Orçamento Participativo de Araraquara, que modelaram em grande medida o comportamento dos atores políticos e sociais envolvidos com o OP.

A modalidade de desenho institucional expressa a institucionalização da correlação de forças existente na relação entre governo e setores da sociedade civil local. E neste sentido o desenho institucional do OP foi unilateral, ou seja, as regras e o modelo foram definidos integralmente pelo governo.

Este cenário contrasta com outras experiências participativas, como a do OP de Porto Alegre, por exemplo, onde o desenho institucional foi resultado do encontro dos interesses do governo e sociedade civil e dos projetos políticos em disputa. De acordo com Avritzer (2003), o OP de Porto Alegre conciliou, na

sua implantação, propostas de desenho institucional oriunda de diversos atores, visto que a dinâmica deste processo participativo comportou as assembleias regionais, que eram práticas anteriores, características do movimento comunitário e a forma de conselho, que era uma proposta do Partido dos Trabalhadores. A tais propostas da comunidade e partido político, somaram-se iniciativas de criação de outras instituições como a CRC – Coordenadoria de Relação com a Comunidade e o GAPLAN – Gabinete de Planejamento, que foram formatadas pela administração municipal no município de Porto Alegre. Nesse sentido, destaca-se que “a originalidade em termos de desenho do OP foi a sua capacidade de integrar propostas de desenho institucional feitas por diferentes atores” (AVRITZER, 2003, p. 8).

No caso de Araraquara, além de ter sido definido de maneira unilateral pelo governo, o desenho institucional teve a característica de ser exógeno, ou seja, importado de outras localidades. O desenho inicial foi importado do Sul do país, particularmente a partir do intercâmbio com petistas de Caxias do Sul e de Porto Alegre, devido à falta de experiência do governo e principalmente dos gestores que estavam diretamente coordenando a implantação do Orçamento Participativo, o que se pode constatar nas entrevistas em profundidade. A primeira coordenadora de participação popular alegou que não tinha qualquer conhecimento sobre o Orçamento Participativo, nem mesmo tinha ouvido falar previamente sobre o projeto, assim como diversos outros agentes políticos em cargos comissionados que ficaram responsáveis por implantar o OP em Araraquara.

Não, nós não tínhamos conhecimento quando nós fomos chamados para coordenar o processo. Lemos bastante a respeito e nos apropriamos de várias informações que foram fornecidas pelo governo que acontecia naquela época na cidade de Caxias do Sul (trecho da entrevista realizada com M. L., coordenadora de Participação Popular).

Não, quando fui convidado para participar do governo em Araraquara eu não sabia o que significava a sigla OP. Eu fui saber quando fui convidado a participar do governo. Eu não tinha muito conhecimento e nem sabia o que era. A gente veio pesquisar, não só eu como a equipe da época, de como aplicar o Orçamento Participativo na cidade, e a gente foi atrás nesta pesquisa em algumas cidades que já tinham aplicado Orçamento Participativo e adequar a realidade ao

nosso dia-a-dia, da nossa cidade. A cidade que a gente mais pesquisou foi Caxias, no Rio Grande do Sul, tanto é que a gente recebeu uma ajuda porque tinha... uma cidade muito parecida com a de Araraquara. Foi nessa pesquisa que adquiri mais conhecimento do que era o Orçamento Participativo, os seus objetivos, a forma como a gente poderia aplicar a sistemática, da estrutura de reuniões e regiões, à eleição dos delegados e conselheiros (trecho da entrevista realizada com R. S.).

Não. Eu já tinha ouvido falar do conceito de orçamento participativo e então quando a gente começou a fazer a discussão, a gente relacionou (trecho da entrevista realizada com W. L. A., conselheiro da temática afro e posteriormente coordenador do Centro de Referência Afro).

Desta maneira, foram realizadas diversas reuniões com agentes de participação popular e assessores de Orçamento Participativo do Sul do país, especialmente da cidade de Caxias do Sul, que forneceram o suporte técnico e ministraram cursos de formação que balizaram a organização do processo do OP de Araraquara.

Apesar de parecer um anacronismo a transposição de um modelo para aplicá-lo a outra realidade, embora com a desvantagem do desenho institucional do OP de Araraquara não ter sido especialmente desenvolvido levando-se em consideração a realidade e especificidade deste município, foi exatamente este intercâmbio com as experiências desenvolvidas no Sul do país que deram consistência ao OP de Araraquara e possibilitou que o mesmo se tornasse referência no estado de São Paulo, justamente pelo fato de que as experiências que inspiraram este desenho institucional eram balizadas em desenhos participativos robustos. Por ter como parâmetro estas experiências é que o OP de Araraquara não limitou-se a um processo de caráter consultivo e sim deliberativo, no qual a população, por intermédio de representantes, definia o percentual referente aos investimentos, que equivalia a 5% do orçamento municipal.

Mesmo com as dificuldades de ajustes do modelo formal oriundo de outras municipalidades à realidade araraquarense, percebe-se que a adoção deste processo metodológico, baseado em regras universais de participação

em instâncias institucionais e regulares de funcionamento, em um método objetivo de definição de recursos para investimentos, que perfaz um ciclo anual de atividades públicas de definição do orçamento do município (FEDOZZI, 1999; AVRITZER, 1999; ABERS, 1997), facilitou a dinâmica de funcionamento do projeto em Araraquara. Tal processo foi materializado na organização e funcionamento do projeto em Araraquara, particularmente na primeira versão de seu Regimento Interno.

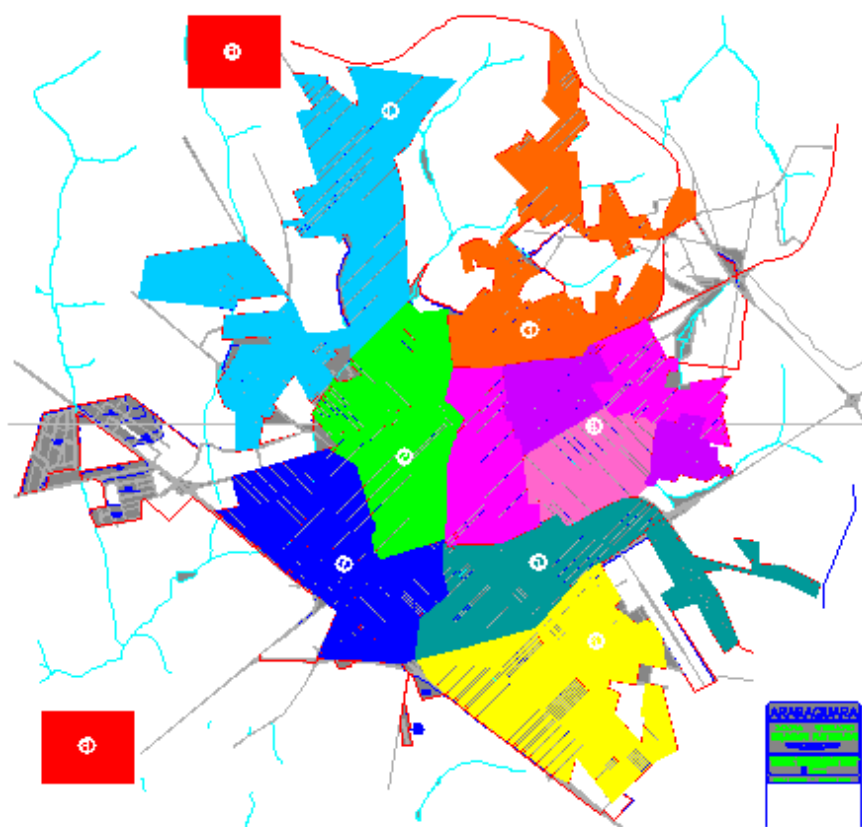


Figura 2. Mapa da divisão da cidade de Araraquara em oito regiões do OP

Fonte: Prefeitura Municipal de Araraquara

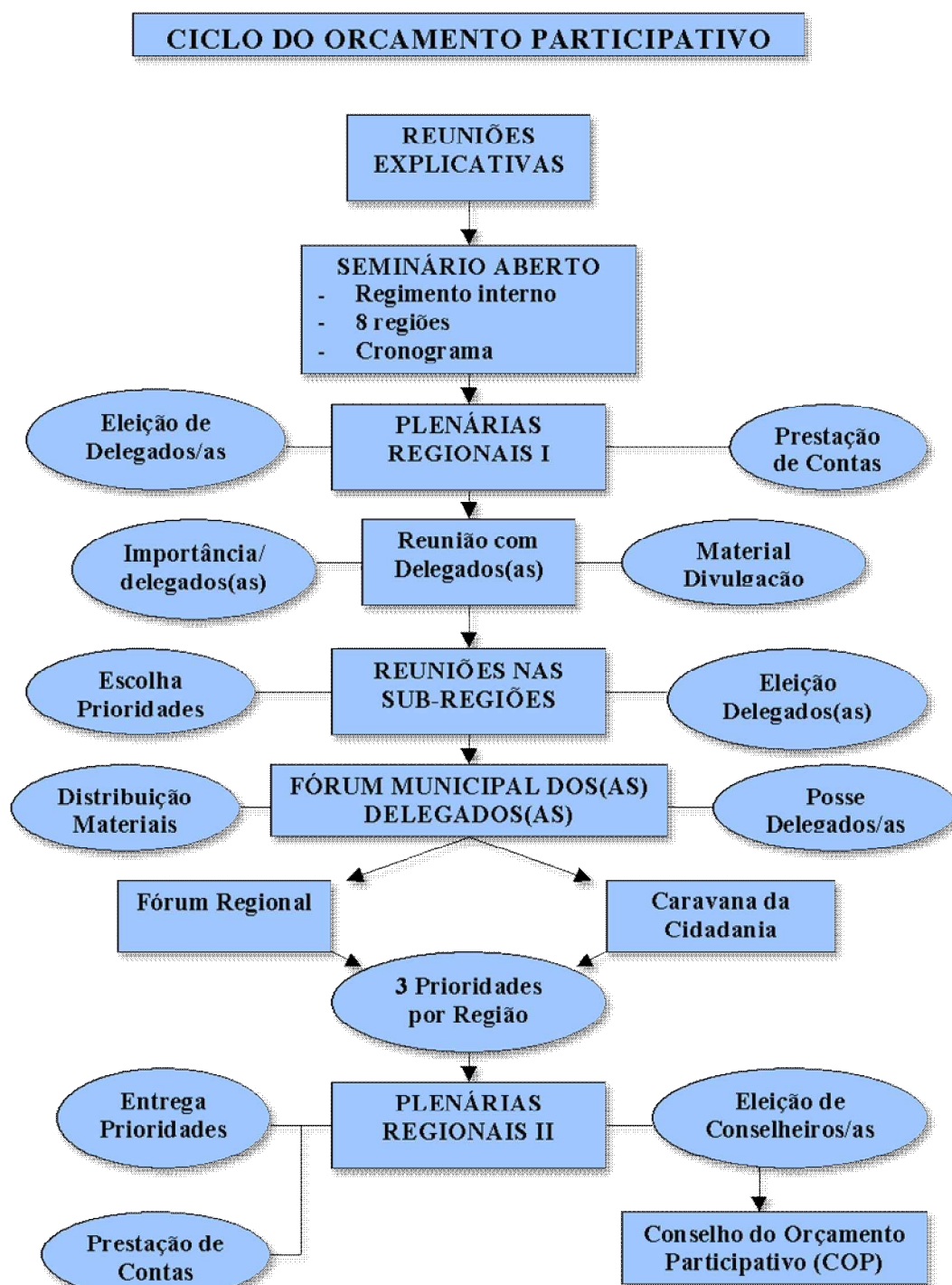
Foi com base no desenho participativo de Porto Alegre e Caxias do Sul que se estabeleceu a dinâmica de funcionamento do OP de Araraquara, dividindo-se a cidade em oito regiões, de acordo com critérios geográfico-

espaciais (Figura 2), sendo sete regiões urbanas, seguindo o critério de proximidade geográfica entre os bairros, e uma região que inclui toda a zona rural de Araraquara, inclusive os assentamentos.

Considerando o caráter provisório e dinâmico do desenho institucional do OP (SANTOS, 2002) foram efetuadas mudanças no processo, a partir do aprendizado institucional dos agentes governamentais responsáveis pelo OP em Araraquara. Ao se perceber a necessidade de adotar um modelo mais compatível com o município, esta divisão geográfico-espacial foi incrementada a partir de 2002, quando o próprio governo chegou à conclusão de que esta sistemática de definição das prioridades desestimulava a participação das pessoas que gostariam de propor demandas específicas, sugerindo a criação das Plenárias Temáticas, que passaram a mobilizar os indivíduos a partir de temas específicos. Estas temáticas foram incluídas formalmente no Regimento Interno naquele mesmo ano.

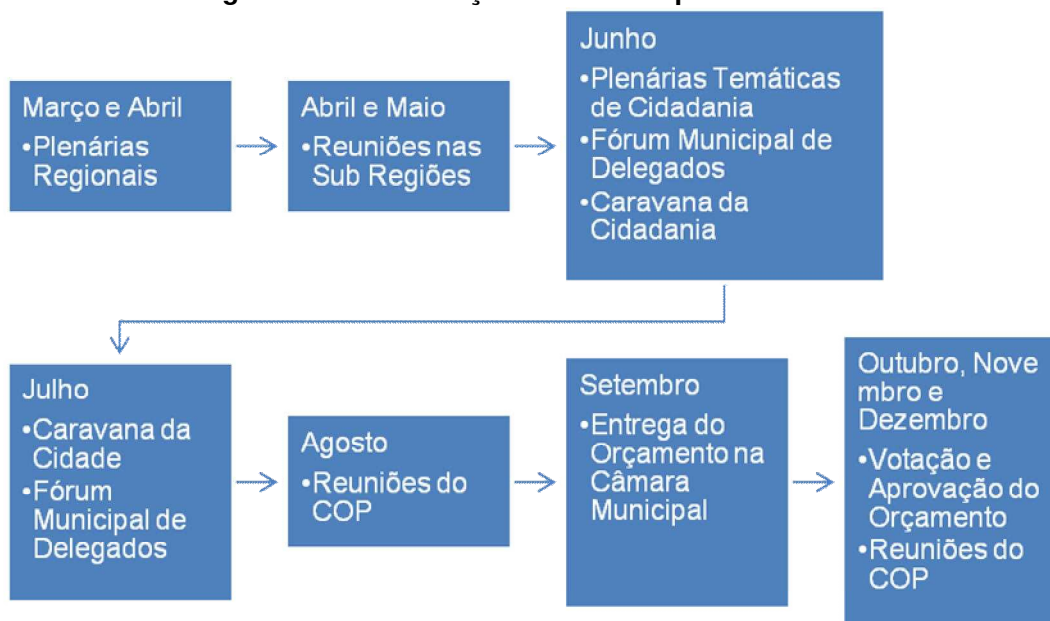
O desenho institucional participativo em Araraquara foi ancorado em um ciclo de plenárias (Figura 3) que, em 2001, se iniciou com as realizações das plenárias explicativas e concluiu-se com a eleição das prioridades de investimentos e dos conselheiros, nas plenárias regionais II. Cabe destacar que este ciclo foi bastante simplificado ao longo dos anos de execução do projeto, conforme pode ser constatado pelos modelos apontados a seguir, ressaltando-se que a partir de 2003 o processo iniciou-se com as plenárias nas sub-regiões (Figura 5).

Figura 3. Ciclo do Orçamento Participativo em 2001



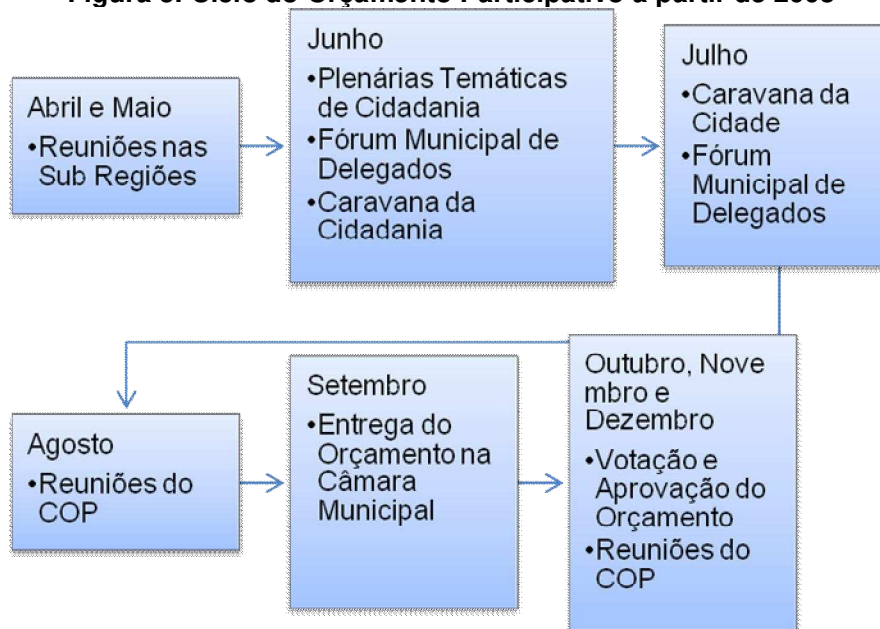
Fonte: autoria própria, com base nos dados da PMA

Figura 4. Ciclo do Orçamento Participativo em 2002



Fonte: autoria própria, com base nos dados da PMA

Figura 5. Ciclo do Orçamento Participativo a partir de 2003



Fonte: autoria própria, com base nos dados da PMA

Do ponto de vista de sua *dinâmica*, o processo anual do Orçamento Participativo de Araraquara passa pelas seguintes fases:

No primeiro ano do OP de Araraquara (2001), as atividades se iniciaram pelas Plenárias Explicativas, pois era necessário que a população passasse a conhecer este projeto para certificar-se sobre o tipo de intervenção que poderia ser desenvolvida nas diferentes fases do processo. Neste sentido, esta era realizada com o objetivo de mobilizar e informar a população sobre os diversos aspectos do OP, como critérios de participação, critérios de escolhas dos representantes, critérios de deliberação, enfim, quais seriam as funções desenvolvidas pelos participantes do OP de Araraquara.

Naquele ano também foi organizado um seminário aberto que contou com aproximadamente 800 pessoas, cujo objetivo foi realizar a leitura e aprovação do Regimento Interno que passaria a valer para os anos subseqüentes.

Nos meses de março a abril dos primeiros anos (2001 e 2002) foram realizadas as Plenárias Regionais I em todas as oito regiões do Orçamento Participativo, contando com a presença do prefeito, vice-prefeito e o secretariado municipal, bem como dos membros da Participação Popular, tendo como pauta:

- a) A prestação de contas pelo governo municipal das obras e investimentos definidos nos anos anteriores (a partir do ciclo de 2002);
- b) A apresentação dos itens receita e despesa para a população ficar ciente das possibilidades e limites financeiros da Prefeitura;
- c) A abertura do microfone para a população se posicionar sobre os dois itens anteriores; e
- d) uma pauta na qual a comunidade podia deliberar: a escolha dos delegados que passariam a representar o bairro e a região no OP do ano em curso.

Nos meses de abril e maio, a Coordenadoria de Participação Popular dividia o processo de mobilização e trabalho nas sub-regiões. Estas reuniões menores tinham uma importância muito grande no processo metodológico do OP de Araraquara, visto que naquelas reuniões eram selecionadas as três

prioridades que entrariam no processo de votação nas Plenárias Regionais II, quando havia o afunilamento dessas prioridades para a escolha, por parte dos representantes da sociedade civil, das três prioridades regionais. Resumidamente, as Plenárias Sub-Regionais tinham basicamente duas atribuições com possibilidade de deliberação por parte dos participantes, a saber:

a) Escolha de três prioridades até 2003 e duas a partir de 2004, que eram encaminhadas à Plenária Regional II para apreciação e votação;

b) Escolha de delegados para representarem os bairros presentes, que ficaram sub-representados nas Plenárias Regionais I.

Cabe destacar que a partir de 2003, o ciclo anual do Orçamento Participativo de Araraquara (verificar esquema do ciclo do OP) cancelou a fase das plenárias regionais I, começando o ciclo do OP a partir das plenárias nas sub-regiões.

No mês de junho eram realizadas as Plenárias Temáticas de Cidadania, expediente que começou a funcionar a partir de 2002. Ao todo, eram seis temas definidos a partir da compreensão do poder público de que essas seriam as áreas de maior exclusão da sociedade. Obedeciam a esse critério os temas: Mulheres, Juventude, Idosos, Afro-descendentes e Pessoas com Deficiência. O outro tema Desenvolvimento Urbano e Econômico entrou nas Plenárias Temáticas pelo fato do governo julgar que seria necessário um espaço temático que discutisse a cidade como um todo, isto é, discutisse os temas e os investimentos que fossem relevantes para toda a cidade. Nestas plenárias os representantes dos diferentes temas deliberavam sobre as prioridades de investimentos e, além disso, escolhiam os representantes (delegados e conselheiros) que participariam das atividades subseqüentes do Orçamento Participativo.

No mês de junho, ainda, eram realizados o Fórum Municipal de Delegados e a Caravana da Cidadania. A primeira atividade era justificada pelo governo municipal como um momento de integração, que reunia todos os delegados eleitos nas etapas anteriores para discutirem sobre as prioridades escolhidas nas regiões e temáticas, um espaço onde eram socializadas todas

as informações sobre o que foi decidido nas etapas anteriores, para que as pessoas tivessem maior conhecimento no momento da definição dos investimentos encaminhados ao Conselho do Orçamento Participativo. Tratava-se de um espaço com caráter de conscientização e confraternização.

A segunda atividade era justificada como tendo um caráter de preparação dos delegados para uma escolha mais fundamentada das prioridades, pois este era um momento em que todos os delegados de uma mesma região e das Plenárias Temáticas percorriam, de ônibus, os bairros de uma mesma região para conhecerem de perto as prioridades que foram escolhidas por cada sub-região, para poder contrapor as demandas das outras sub-regiões. Desta forma, tratava-se de um processo de socialização das demandas escolhidas nas sub-regiões.

No mês de julho aconteciam aquelas que, no processo metodológico do OP de Araraquara, configuravam-se como as atividades mais importantes: as Plenárias Regionais II. Nesta fase do OP de Araraquara, mais uma vez eram realizadas reuniões nas oito regiões do OP com os objetivos formalizados no próprio Regimento Interno, tais como:

a) Eleger aqueles que seriam os representantes das regiões e temas no Conselho do Orçamento Participativo;

b) Aprovar as prioridades das regiões e dos temas que seriam discutidas pelo Conselho do Orçamento Participativo.

Cabe destacar que no ano de 2008, por conta do calendário eleitoral, as plenárias regionais II foram antecipadas para o mês de junho. O governo justificou a mudança sob a alegação de que o clima de disputa eleitoral contaminaria as discussões no OP, dificultando o bom andamento das atividades do processo de participação popular e influenciando no posicionamento da comunidade em relação à definição da política de investimentos.

Ainda no mês de julho, realizava-se a Caravana da Cidade, que tinha como objetivo possibilitar que os conselheiros das regiões e dos temas conhecessem as diferentes prioridades escolhidas pelas Plenárias Regionais II. Na Caravana da Cidade eles percorriam toda a cidade.

A partir do mês de agosto, o COP passava a se reunir com os membros da equipe de Participação Popular e com as diferentes Secretarias Municipais para que pudessem adquirir informações técnicas necessárias para a adequação das prioridades escolhidas ao montante dos recursos de investimentos disponibilizado pelo governo, ou seja, com o objetivo de contemplar o Plano de Investimentos na disposição geral dos itens receita e despesa do orçamento geral do município. Estas reuniões do COP eram abertas, mas apenas os conselheiros é que podiam votar, cabendo ressaltar que apenas os conselheiros e membros do governo é que participavam das reuniões do COP.

Ressalta-se que, neste momento, apesar de não ter direito a deliberar sobre o Plano de Investimentos, os membros do governo tinham uma interferência muito grande nas deliberações tomadas no COP, visto que, muitas vezes, predominava naquele espaço os argumentos técnicos e as ponderações sobre as limitações orçamentárias, sobre os quais os integrantes da comunidade têm pouco domínio.

O modelo de Orçamento Participativo que se instalou em Araraquara teve um vetor cujo sentido deu-se do Estado para a sociedade, algo comprovado quando se analisa a forma de definição do modelo e de elaboração do Regimento Interno, por isso muito mais dependente da postura e do empenho político por parte do governo. Assim, o Orçamento Participativo de Araraquara difere bastante de experiências como a de Porto Alegre, apesar de tê-la como referência – visto que naquela experiência havia uma predisposição por parte da sociedade civil no tocante à participação nos rumos da política municipal e uma abertura maior por parte municipalidade.

No que tange especificamente às regras formais do OP de Araraquara, conforme descrito anteriormente, estas foram construídas unilateralmente pelo governo e pouco esclarecidas aos demais atores envolvidos. O Regimento Interno, no qual estão as regras fundamentais que norteiam todas as fases do processo de relação do governo com a sociedade no interior do OP, foi elaborado pelo governo. Este aspecto do desenho institucional é importante

para os resultados da participação, pois desenhos constituídos de baixo para cima são mais fortemente democratizantes e distributivos (AVRITZER, 2003).

Este documento, importante por estabelecer regras claras por escrito, com o intuito de garantir objetividade e transparência e facilitar o acompanhamento e a intervenção por parte da sociedade civil no projeto, teve como parâmetro inicial as experiências de Porto Alegre e Caxias do Sul, ambas no Rio Grande do Sul, tendo sido reformulado posteriormente, para diminuição do poder formal dos representantes no OP. Destacam-se abaixo as alterações formais mais significativas. O Artigo 2º do Regimento Interno estabelece um rol de atribuições dos delegados, representantes da população, em sua primeira e segunda versão:

- a) organizar as reuniões e os moradores dos bairros (sub-regiões e regiões) para participarem das reuniões do Orçamento Participativo;
- b) divulgar as informações para a população sobre o funcionamento do Orçamento Participativo;
- c) acompanhar o Plano de Investimentos, desde sua elaboração até a execução das obras;
- d) compor as comissões que acompanharão a escolha das prioridades, bem como as comissões de obras, as licitações, os conselhos, o acompanhamento do orçamento na Câmara Municipal e a execução orçamentária. As comissões podem ser ampliadas com pessoas da comunidade que participarem das reuniões do Orçamento Participativo;
- e) acompanhar, em conjunto com os conselheiros do OP, bem como emitir opiniões sobre dúvidas que eventualmente surjam no processo de elaboração do Plano de Investimentos da cidade; em substituição a deliberar em conjunto com os demais representantes sobre dúvidas que eventualmente surjam no processo de elaboração do Plano de Investimentos da cidade;
- f) em conjunto com os Conselheiros do OP, acompanhar e dar opiniões sobre o Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo e sobre eventuais modificações no processo de Orçamento Participativo, em substituição a deliberar, em conjunto com os Conselheiros, o

regimento interno do Conselho do Orçamento e modificações no processo do Orçamento Participativo;

- g) defender no Fórum de Delegados as prioridades elencadas no bairro e votar as prioridades regionais e temáticas;
- h) deliberar, por intermédio do Fórum Municipal de Delegados, sobre o disposto no artigo 4º deste regimento;
- i) comunicar com antecedência suas ausências (dos delegados) das reuniões;
- j) organizar, juntamente com a equipe de Coordenadoria Executiva de Participação Popular, cursos para formação de delegados e conselheiros sobre orçamento público, licitação e finanças públicas;
- k) participar das reuniões do COP, tendo direito a voz e não a voto;
- l) reunir-se com os demais delegados de sua região, uma vez por mês.

No que se refere aos conselheiros do OP, desde o início do processo ficou definido formalmente no Capítulo III, artigo 5º do Regimento Interno que o Conselho do Orçamento Participativo (com composição apenas de membros da comunidade) seria composto por dois conselheiros titulares e dois suplentes, eleitos em cada uma das plenárias regionais e temáticas (juventude, mulheres, afro-descendentes, portadores de deficiências, idosos e desenvolvimento urbano e econômico) sendo que as plenárias temáticas passaram a vigorar a partir de 2002.

Cabe acrescentar que o mandato de Conselheiro do OP resumia-se ao período de um ano, admitindo-se uma reeleição e que esses mandatos podiam ser revogados a qualquer momento pelos demais representantes do COP por deliberação de 2/3 dos representantes deste conselho, processo bastante semelhante a experiências de OP como a de Porto Alegre, no que se refere à escolha e ao funcionamento dos conselhos, conforme relatos de autores como Abers (2000b), Avritzer (2002), Silva (2004), Fedozzi (1999), Marquetti (2000), entre outros.

No que se refere às competências do Conselho do Orçamento Participativo de Araraquara, definidas formalmente nos artigos 8º do Regimento

Interno deste arranjo institucional, destaca-se que este é um “órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes ao Plano de Investimentos do Orçamento Municipal de Araraquara, com base nas prioridades definidas no processo do OP”. Destaca-se, assim, que no artigo 9º são atribuídas as competências do COP, tais como:

I – apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a proposta de Orçamento Anual (parte de investimentos) a ser enviada a Câmara de Vereadores;

II – apreciar e emitir opinião sobre o conjunto de obras e atividades constantes no Orçamento Anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do Orçamento Participativo;

III – acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes ou alterações nos investimentos;

IV – opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição do Plano de Investimentos e do processo do OP para o ano vindouro;

V – apreciar e emitir opinião sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade;

VI – dar ciência à população das deliberações tomadas pelo COP;

VII – participar e acompanhar todas as comissões juntamente com os delegados;

VIII – avaliar e fiscalizar as demandas do ano anterior, principalmente as constantes do orçamento anual;

IX - reunir-se trimestralmente com os delegados das suas respectivas regiões com o objetivo de discutir a atuação no processo do OP;

X – reunir-se, ordinariamente, uma vez por mês.

No que se refere às competências e funções que são formalmente atribuídas ao Conselho do Orçamento Participativo de Araraquara, cabe

acrescentar ainda as que estão contidas no artigo 10º do seu Regimento Interno, que ressalta que para que as deliberações sejam tomadas no referido Conselho é necessária a participação de “metade mais uma das regiões e/ou metade mais um dos conselheiros”, ou seja, as decisões seriam tomadas por maioria simples.

Destaca-se, ainda, a norma estabelecida no parágrafo primeiro do referido artigo que ressalta que “as resoluções aprovadas seriam encaminhadas ao Executivo, que as acolheria ou vetaria no todo ou em parte”. E a norma estabelecida no parágrafo segundo que ressalta que “vetada a resolução, a matéria retornaria ao COP para nova apreciação ou votação”. Ressalta-se, ainda, que o parágrafo terceiro deste artigo destaca que “na hipótese de rejeição do veto do Executivo, o que somente ocorreria por decisão mínima de dois terços (2/3) dos membros do COP, conforme quorum estabelecido, a matéria seria novamente encaminhada ao Executivo Municipal”.

O curioso é que este artigo do Regimento Interno do OP de Araraquara parece se esquivar propositalmente do desfecho sobre as competências na definição sobre o Plano de Investimentos, pois não diz nada sobre o posicionamento do Executivo no caso de haver a rejeição ao veto por parte do COP. Trata-se, portanto, de uma omissão que seguindo o rigor formal do regimento do OP, poderia ser corrigida, embora não o seja, pelo texto do artigo 29º que destaca que “os casos omissos deste regimento seriam decididos pelo COP”.

Esta proposta de Regimento Interno, baseada no Regimento de Caxias do Sul, foi apresentada à população numa plenária mobilizada pelo governo em março de 2001, que contou com a participação de aproximadamente 800 pessoas, as quais foram responsáveis pela aprovação deste regimento quase na íntegra, com pouquíssimas ressalvas. De acordo com o relato da primeira coordenadora de Participação Popular da Prefeitura, responsável pela implantação do OP, o processo foi o seguinte:

Para o processo do orçamento participativo fizemos uma plenária no Veneza com aproximadamente 800 pessoas e convidamos a bairro por bairro. E como era um governo novo e as pessoas acreditavam que esse governo seria bom, e foi bom, as pessoas vinham então para essas atividades com muita vontade de colaborar conosco. E a

gente teve bastante sucesso na organização da primeira plenária do OP, que nesta primeira plenária, em março, nós propusemos o Regimento Interno modificado um pouco do regimento de Caxias. Mas como eles deram um modelo, que nós nos apropriamos e fizemos modificações, dividimos a cidade em 7 regiões urbanas e uma rural. E nós apresentamos critérios empíricos, que nós tentamos estudar como as pessoas se locomovem, de que as regiões levam em conta as bacias hidrográficas. Então nós fizemos uma divisão que funciona até hoje e que perdurou por oito anos e a cidade inteira se apropriou disso, as pesquisas eleitorais são feitas através da nossa divisão. O Regimento Interno também ele foi discutido, artigo por artigo, nesta plenária. Essas pessoas aprovaram com duas ou três ressalvas que a gente corrigiu na época, que a cidade aceitou (trecho da entrevista realizada com M. L.).

Buscando auferir o nível de intervenção dos representantes da comunidade sobre a confecção do referido documento, nas entrevistas em profundidade diversos conselheiros afirmaram que o Regimento Interno não foi discutido, e sim lido rapidamente na plenária. Portanto, o governo apresentou uma proposta pronta, que foi aprovada pela população praticamente sem discussões.

Dentre os conselheiros entrevistados, estava um grupo que demonstrava um desconhecimento da existência e do papel do Regimento Interno como balizador do funcionamento do Orçamento Participativo de Araraquara, bem como os que demonstravam saber da existência e do papel formal que o documento tem na definição dos parâmetros de funcionamento do projeto, apesar de afirmarem que não interferiram na elaboração e reformulação do mesmo. No que se refere aos primeiros, caracteriza-se uma situação em que uma parte das pessoas que participaram naquele órgão de representação da comunidade não tinha as informações necessárias para atuar em uma função tão importante como a de conselheiro do OP, o que fez com que alguns atuassem no processo totalmente a mercê das demandas cotidianas. No que se refere aos segundos, caracteriza-se uma situação de controle do governo sobre as regras de funcionamento do processo.

Assim, configura-se uma realidade em que o governo se coloca no papel de protagonista do processo, na medida em que atua como o detentor das informações que delinea a sistemática de funcionamento do OP. Neste

sentido, ao não desenvolver ações visando fomentar uma participação mais qualificada dos representantes da comunidade, o governo, por ação ou por omissão, deixou de resolver um dos principais gargalos que experiências desse tipo têm para resolver, a saber, a falha na comunicação institucional que dificulta que haja um processo de protagonismo social nas atividades do OP – protagonismo que nessa pesquisa se concebe como um indicador de empoderamento da comunidade no Orçamento Participativo. Cita-se como exemplo dos conselheiros descritos acima José Vanderlei e Ruy Matioli, que ao serem questionados sobre a participação na elaboração de Regimento Interno se posicionaram da seguinte maneira:

Não, eu só assinei numa reunião que tem uma ata, só isso. (...) Eu não tomei conhecimento, só da ata mesmo, que é do final (trecho da entrevista realizada com J. V., conselheiro do OP).

Quando eu entrei já havia um regulamento interno pronto, o regulamento interno da prefeitura que não é lei, mas no regimento que foi distribuído para as pessoas (trecho da entrevista realizada com R. M., conselheiro do OP).

Cabe destacar, porém, que embora a participação dos conselheiros tenha sido no sentido de aprovar ou não algo elaborado previamente pelo governo, alguns representantes destacaram a importância desta consulta.

Em que pese a preponderância do governo no processo de elaboração do Regimento Interno é possível afirmar que este documento foi fundamental para a formalização de um nível importante de autoridade para a população, na medida em que se baseou em uma experiência de participação robusta, do OP de Caxias do Sul, cujo Regimento havia sido construído com a participação da população.

É possível identificar que a equipe responsável pela implementação do projeto não teve intenção e tampouco clareza da autoridade formal da população na primeira versão do Regimento, baseado no desenho de Caxias do Sul. Isto se torna evidente pelo fato do governo ter reformulado este Regimento no decorrer do processo de Orçamento Participativo, de modo a ampliar o controle do governo. O Regimento baseado na proposta de Caxias do Sul não previa a participação de membros do governo no Conselho do

Orçamento Participativo – COP, instância de decisão dos investimentos municipais. Neste sentido, foi encaminhada a alteração para garantir a participação do governo nesta arena decisória:

Então, o que a gente detectou que precisava melhorar, isso que inicialmente nós do governo lembrando que o processo do OP de Araraquara, quem tem direito e quem decide qualquer mudança é a população. Então, o Regimento Interno e a composição do conselho do OP só faz parte membros da população. Nem membro do governo faz parte. Aí o governo foi até o conselho, ele propõe dois no regimento dentro do conselho, onde a idéia também era garantir investimento para esses segmentos (...) Então o processo de regimento ele vai aprimorando na medida em que vai aparecendo novas situações. [...] Então você detecta se houve alguma situação e você acaba incorporando no Regimento Interno.

Outras questões, eles acompanham porque o fórum de discussões é a reunião do conselho e a reunião dos delegados. Agora quando eles querem participar de deliberar de matérias que não são da sua responsabilidade, por entender que existe uma legislação municipal, federal ou estadual que nós temos que cumprir. Porque nós temos que gastar 25% na educação 15% na saúde e aí não dá para deliberar em cima de uma matéria que é uma matéria de legislação. Então você tem colocar que eles podem acompanhar mais não do deliberar (trecho da entrevista realizada com R. S., assessor de Participação Popular).

Vale ressaltar que mudanças substanciais como esta foram realizadas sem amplas discussões com a própria equipe de Participação Popular, que eram basicamente realizadas pelo alto escalão da Coordenadoria, o que se constata por relatos como este:

Não, que não teve. E isto eu lembro muito bem aqui em 2001 que teve um grande ato no Para Todos, com o lançamento do Orçamento Participativo como política de governo. Mostraram-se as regiões como tinham sido definidas e naquele dia se fez a votação do Regimento. Pelo que eu sei aquele regimento se mantém intacto desde aquele momento, o que eu acho que deveria ser revisto neste processo. Este ano, até pelas características de ser ou o último ano, a gente nem pensou em rever esse Regimento (...) Não foi mudada, até porque eu acho que essa mudança teria que passar por uma discussão mais ampla. O que foi que entrou foi a questão desta semântica, o que uma coisa quer dizer o que quer dizer outra... Até porque é uma discussão com do orçamento em si. Ele pode até deliberar mas a palavra final não é do OP é da Câmara (trecho da entrevista realizada com E. H., coordenadora da participação popular).

Cabe destacar que ao longo dos anos de execução da experiência de Orçamento Participativo em Araraquara houve uma diminuição da autoridade formal dos delegados. Neste sentido, a única possibilidade deliberativa formalmente estabelecida que esses atores políticos continuaram a ter nas versões mais recentes do Regimento Interno estava relacionada à perda do mandato por parte dos delegados que transgredissem as regras que estabeleciam os critérios de funcionamento do OP. Desta forma, os delegados podiam deliberar apenas sobre a perda do mandato dos próprios delegados.

Acrescenta-se, ainda, que os delegados do OP não dispunham de mecanismos formais de atuação autônoma, visto que a sua autonomia limitava-se à possibilidade de reunir-se com os demais delegados de sua região, sem a possibilidade de poder deliberar sobre aspectos que viessem interferir no andamento das atividades do OP. Não era permitido aos delegados do OP de Araraquara, portanto, interferir no Plano de Investimentos, no andamento das obras, nas mudanças do Regimento Interno, etc. Neste sentido, observa-se que, ao longo dos anos, houve uma diminuição formal drástica da autoridade dos delegados do Orçamento Participativo de Araraquara, o que se deu por iniciativa do próprio governo.

Em relação aos membros do governo que apontam que houve mudanças no Regimento Interno do Orçamento Participativo, há a alegação de que tais mudanças buscaram corrigir apenas lacunas pontuais de funcionamento do projeto e, apesar destas terem sido propostas pelo governo, não tiveram como objetivo realizar uma reformulação substantiva na sistemática de funcionamento do OP, ou seja, tais mudanças não buscaram alterar a qualidade da participação da comunidade em termos de diminuição da autonomia e do empoderamento social, conforme ilustrado pelos trechos das entrevistas citados a seguir.

A única mudança que teve foi na temática dos idosos, onde os asilos e as entidades que abrigam os idosos têm representação perante procuração, representando 30%. As assinaturas têm um peso de 30% nas decisões (trecho da entrevista realizada com A. B., assessora da participação popular).

Tem algumas situações que apareceram no conselho que as pessoas acham que, por exemplo, ser conselheiro do transporte coletivo dava o direito a andar de transporte gratuitamente, nós tínhamos essas situações. (...) A pessoa pegava o crachá e dizia que ia andar de ônibus gratuitamente porque era conselheiro. Você tem de colocar no regimento que todo membro de conselho não tem direito a receber nenhum tipo de verba, salário ou benefício por conta de ser um membro de conselho. Nós chegamos a ter problemas da pessoa que tem o crachá ou a carteirinha andar de graça (trecho da entrevista realizada com R. S., assessor da participação popular).

Mudanças importantes como a de inserir dois membros do governo no COP, instância de deliberação do Plano de Investimentos, passaram despercebidas por parte dos conselheiros entrevistados. Alguns entrevistados, no entanto, afirmaram que as alterações eram lidas em bloco, as questões não eram debatidas, apenas comunicadas.

Olha, as mudanças que aconteciam eram comunicadas. Olha, esse ano vai ser assim no ano passado era assim, agora eles foram se ajustando ao longo do processo, a cada ano eles faziam uma mudança (trecho entrevista realizada com R. M.).

No que se refere aos conselheiros que afirmaram ter participado do processo de reformulação do Regimento Interno, cabe destacar as entrevistas de Sidney Coelho e Édio Lopes que ressaltam a importância da abertura que é feita para a contribuição dos representantes da comunidade. Conforme os conselheiros, os mesmos

participam, dão idéias e vêem onde tem que mudar. Leva para casa anota traz de volta faz mudanças, não é nada forçado. A gente discute as mudanças, foi onde, quando antes do começo não tinha assessoria, as temáticas, e elas foram incluídas. É o processo que vai... de quando... porque o regimento você nunca está com ele pronto (trecho da entrevista realizada com S. C., conselheiro e presidente do COP).

Participamos, não mudamos totalmente, mas mudamos algumas cláusulas que nós sentamos e discutimos. É aquilo que... o que falo, de repente o número de faltas que é um critério que existe dentro do regimento, às vezes as pessoas ficam impossibilitados de participar de todas as reuniões. Não sei se você sabe, mais são pessoas carentes que participam e muitas vezes ela não tem condições de transporte para ir em todas as reuniões. E a administração disse que não poderia dar dinheiro para as pessoas virem até as reuniões. O que ficou difícil das pessoas entenderem no começo. Também os

cursos de formação que foram excelentes, acho que é que nem, Araraquara foi o segundo a ter porque o primeiro foi em Campinas. Conselheiro e delegados tiveram a experiência de aprender, porque nem todos os orçamentos participativos são iguais em todas as cidades. Cada um tem uma forma (trecho da entrevista realizada com É. L.).

Outros conselheiros têm uma avaliação bastante crítica com relação à participação dos representantes da comunidade no que se refere ao processo de reformulação do Regimento Interno do Orçamento Participativo, com o argumento de que muitas propostas que eram feitas pelos delegados e conselheiros não foram contempladas na nova versão do Regimento Interno. Alguns conselheiros ressaltam que apenas ratificavam propostas já elaboradas pelos membros do governo, que justificava as propostas de mudanças sob a alegação da necessidade de corrigir eventuais desajustes entre o Regimento do OP e a metodologia de funcionamento do processo.

Nós opinávamos, mas nem tudo era acatada porque da maneira que caminhou estes anos muitas propostas... muitas sugestões que partiram dos delegados e conselheiros não foi por assim dizer aceita ou até mesmo contempladas (trecho da entrevista realizada com I. J., conselheiro do OP).

Vamos mudar isso ou aquilo que não está dando certo, e inclusive já falei para o pessoal e que precisa mudar a função do delegado. Não pode parar ali quando escolhido conselheiro. Então conselheiro é escolhido e o delegado pára, não pode. Então tem que manter delegado envolvido, porque são quantas pessoas que você praticamente... Ele é convidado para reunião, mas já não tem direito a voto. Então não se interessa muito porque o conselheiro tá lá. E então não se envolve muito. [...] a gente precisa pegar estes delegados que ficaram para trás e envolver eles no processo até o fim, não é só votar (trecho da entrevista realizada com S. C., conselheiro do OP).

Algumas mudanças no Regimento foram, inclusive, criticadas por parte de membros do governo:

Deliberar por opinar são coisas antagônicas, porque delibera, decide e se sente sujeito da própria história. Opinar você pode dar, mas não decidir o futuro das coisas. Então não me consta que tenha sido no período que lá fiquei que isso tenha acontecido. As discussões que nós tivemos com o OP, nós estimulamos a presença não só dos

conselheiros mas também a presença dos interessados. De repente uma plenária regional aconteceu que alguém levantou a mão e disse que eu já participei do processo e lá aconteceu tal coisa e nós decidimos tal coisa, porque lá OP, eu quero dizer... Mas eu estou vendo que isso está errado e é preciso fazer uma mudança no regimento. Conselheiro participe da próxima reunião isso será pauta, porque o compromisso é o instrumento... que as pessoas possam colocar suas questões e elas possam ser acolhidas. As pessoas participam para deliberar e decidir sobre as mudanças (trecho da entrevista realizada com E. N. S.).

Não obstante, conforme destacado pelos membros do governo, quem decidia qualquer mudança era a população, por isto não foram sugeridas alterações que modificassem o percentual de verba a ser decidida, que revogasse o caráter deliberativo do OP para definir o Plano de Investimentos do governo municipal, dentre outras regras que garantissem certo controle do processo por parte da comunidade. Portanto, o fato de se adotar um modelo de um município onde o processo participativo era robusto, fez com que a população tivesse um grau importante de autoridade, mesmo que esta tenha sido relativizada no decorrer do processo.

É possível perceber, portanto, o caráter provisório do desenho institucional mais robusto, mais ligado à primeira fase de grande vontade política do prefeito em relação ao OP.

Portanto, o desenho institucional do OP determina a capacidade deliberativa nestes espaços participativos, uma vez que este dimensiona a cessão e ou o partilhamento de soberania e o processo de negociação do orçamento entre os conselheiros e os representantes estatais. A capacidade deliberativa no Orçamento Participativo está diretamente vinculada ao formato ou desenho participativo que, por sua vez, “está vinculado à variável vontade política e à capacidade deliberativa existente no nível da sociedade civil (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 23).

2 Analisando o processo participativo no OP de Araraquara

Entendendo empoderamento a partir de uma perspectiva emancipatória, ou seja, como um processo por meio do qual os indivíduos e comunidades angariam recursos que lhes permitem ter voz, influência e capacidade de ação e decisão, em termos empíricos o mesmo será avaliado relacionado ao poder de interferir na elaboração da agenda acerca dos temas que afetam os indivíduos e grupos e na participação autônoma dos mesmos para deliberação de políticas que propiciem a melhoria de suas vidas.

Por tratar-se de um conceito relacional, o empoderamento da sociedade civil não será avaliado em um vácuo, mas sempre em relação ao outro polo envolvido no processo, ou seja, o Estado. Neste sentido, nesta pesquisa será considerado o grau de autoridade do governo e da sociedade no processo de elaboração, o grau de partilha do poder no que tange à definição e execução da política de investimentos no OP e ao grau de assimetria entre os atores envolvidos na realização das escolhas para avaliar o nível de empoderamento.

Portanto, a mensuração do empoderamento terá como base a avaliação da capacidade deliberativa dos atores sociais no OP e será entendido a partir de sua aproximação à noção de autonomia, ou seja, referindo-se à capacidade que indivíduos e grupos possuem de decidir sobre as questões que lhes dizem respeito.

Nesta pesquisa o empoderamento será medido pelo nível de decisão e autonomia da sociedade civil em termos de formulação, implementação e monitoramento das políticas e investimentos municipais definidos nas plenárias do Orçamento Participativo.

Em relação ao primeiro tópico, serão analisados fatores como elaboração e apresentação das demandas, escolha das prioridades, elaboração dos planos de investimentos. Em relação ao segundo tópico, serão analisados fatores como a execução das obras pelo governo, a existência de atrasos em relação à execução dos investimentos, mudanças no cronograma de obras, realização de obras que não constavam do plano de investimentos e a não realização de obras que constavam do plano de investimentos. Em relação ao terceiro tópico, serão analisados aspectos como o monitoramento

da execução das obras e projetos, as informações institucionais em relação ao processo de execução dos investimentos da prefeitura, o grau de poder dos cidadãos para interferir no cronograma de obras.

A análise empírica foi realizada mediante aos procedimentos investigativos adotados por esta pesquisa: análise documental dos materiais institucionais levantados junto à Coordenadoria de Participação da Prefeitura Municipal de Araraquara, a realização de entrevistas em profundidade com os representantes da comunidade no Conselho do Orçamento Participativo (COP) e com membros do governo e da burocracia, o levantamento de dados por meio de um *survey* realizado com os delegados do OP, bem como o processo de observação participante nas plenárias e reuniões do Orçamento Participativo de Araraquara, conforme explicitado na Introdução desta tese.

Nos próximos itens serão avaliadas as diversas fases do OP de Araraquara, a saber: o processo de *formulação* dos investimentos, o processo de *implantação* dos mesmos e o *monitoramento* social sobre a sistemática de execução de tais investimentos. O intuito de tal investigação sobre este processo participativo é verificar se e em que medida esta participação social pode ser caracterizada como autônoma e que gera empoderamento.

2.1 Formulação das Políticas e Definição dos Planos de Investimentos Municipais

Considerando que a abertura e possibilidade de participação de grupos anteriormente excluídos do processo decisório é um indicador de empoderamento, a primeira pergunta refere-se ao grau em que os processos decisórios do Orçamento Participativo são genuinamente inclusivos e quão deliberativo é o processo participativo.

Para que um processo promova empoderamento, este deve ser amplamente aberto a todos aqueles que foram até então excluídos do processo decisório das políticas e obras públicas, envolvendo a discussão de agendas e a definição de metas governamentais, ao invés de meramente debater ou implementar programas pré-concebidos pelo governo (ABERS, 2000).

Para medir o empoderamento em termos de formulação e definição das políticas se levará em consideração quatro conjuntos de indicadores (BAIOCCHI et al., 2006): 1) o perfil do processo: consultivo ou deliberativo; 2) o modo de participação: direta, delegativa ou mista; 3) o poder de decisão autônoma dos cidadãos ou seus representantes; 4) o âmbito de discussão e decisão.

O OP de Araraquara foi marcado por uma atuação constante do governo, que foi responsável por colocar o projeto na agenda municipal, por definir as características do desenho institucional e por coordenar a dinâmica de funcionamento do processo, conforme discutido no item anterior. Cabe destacar, porém, que a definição dos investimentos assume um caráter *deliberativo* e não consultivo, uma vez que a comunidade, através dos seus representantes no Conselho do Orçamento Participativo (COP), tem a prerrogativa de definir o Plano Municipal de Investimentos, embora o governo possa apresentar demandas e intervir constantemente nas plenárias e reuniões do OP.

É por este motivo que o OP de Araraquara destacou-se no estado de São Paulo, por envolver o poder compartilhado na tomada de decisão e não restringir-se a um processo de natureza consultiva. Tal fato deve-se em grande medida aos desenhos robustos de participação de Caxias do Sul (RS) e Porto Alegre (RS), que lhes serviram de modelo paradigmático. Este aspecto diferencia esta experiência em relação à de Santo André onde o OP era apenas consultivo e à experiência de São Paulo que, embora fosse deliberativo, restringia a definição a uma parte da verba de investimento.

Analisando o ciclo do Orçamento Participativo de Araraquara no que tange ao modo de participação, assim como em grande parte dos desenhos de OP brasileiros, percebe-se que se trata de um *modelo misto*, pois combina participação direta em plenárias sub-regionais com instâncias de representação (delegados e conselheiros do OP). Isto significa dizer que a participação é direta e amplamente aberta a toda a população para apresentação de demandas e introdução de temas na agenda no nível mais elementar de participação, ou seja, nas plenárias sub-regionais, e delegativo no que se

refere à elaboração dos Planos de Investimentos, pois a definição dos mesmos está restrita a um conjunto pequeno de representantes da população, os conselheiros (sendo 26 titulares e 26 suplentes). Este aspecto pode ser melhor compreendido quando se analisa o ciclo anual do Orçamento Participativo de Araraquara:

1. Plenárias Sub-Regionais

- *Objetivos:* (a) escolha de 2 prioridades a serem discutidas e deliberadas na próxima fase (Plenárias Regionais) e (b) eleição de delegados para representar a população, a partir do critério a cada 10 cabeças um delegado, com a ressalva de que ainda que não houvesse 10 participantes de um determinado bairro, este teria direito a 1 delegado.
- *Apresentação de demandas:* qualquer cidadão participante da plenária e membros do governo.
- *Definição de 2 prioridades por sub-região:* deliberação direta por todos os participantes, sem representação, mediante à regra da maioria. Membros do governo não podiam votar nas prioridades.
- *Apresentação de candidatura a delegado:* qualquer cidadão residente na sub-região, maior de 16 anos, que não fosse membro do governo.
- *Eleição de delegados:* feita diretamente pela população, sem poder de voto a membros do governo.

2. Plenárias Regionais

- *Objetivos:* (a) eleger aqueles que seriam os representantes das regiões e temáticos no Conselho do Orçamento Participativo e (b) aprovar as prioridades das regiões que seriam discutidas pelo Conselho do Orçamento Participativo. As diversas demandas de todas as sub-regiões (até 10 prioridades) eram afuniladas e transformam-se em somente 3 demandas regionais.
- *Defesa das prioridades:* cidadãos, delegados do OP e membros do governo.
- *Definição das prioridades regionais:* qualquer cidadão participante da plenária estava apto a votar, bem como os delegados e era excluída a possibilidade de votação por parte de membros do governo.

- *Apresentação de candidatura a conselheiro*: somente os delegados das sub-regiões.
- *Eleição de conselheiros*: todos os cidadãos

3. *Plenárias Temáticas de Cidadania (Mulheres, Juventude, Idosos, Afro-descendentes e Pessoas com Deficiência, Desenvolvimento Urbano e Econômico)*

- *Objetivos*: (a) os representantes dos diferentes temas deliberavam sobre as prioridades de investimentos e, além disso, (b) escolhiam os representantes (delegados e conselheiros) que participariam das atividades subseqüentes do Orçamento Participativo.
- *Defesa das prioridades*: podia ser realizada pelos cidadãos, delegados do OP e membros do governo.
- *Definição das prioridades temáticas*: qualquer cidadão participante da plenária estava apto a votar, bem como os delegados e era excluída a possibilidade de votação por parte de membros do governo.
- *Apresentação de candidatura a representante temático*: qualquer cidadão.
- *Eleição de representantes*: qualquer cidadão.

4. *Reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP)*

- *Objetivos*: discussão técnica e adequação das prioridades escolhidas nas Plenárias Regionais e Temáticas ao montante dos recursos de investimentos disponibilizado pelo governo, ou seja, contemplar o Plano de Investimentos na disposição geral dos itens receita e despesa do orçamento geral do município.
- *Composição*: membros da equipe de Participação Popular, representantes de Secretarias Municipais, com direito a voz e representantes da população (conselheiros do OP), com direito a voto. Ressalta-se que, neste momento, apesar de não ter direito a deliberar sobre o Plano de Investimentos, os membros do governo tinham uma interferência muito grande nas deliberações tomadas no COP, visto que, muitas vezes, predominava naquele espaço os argumentos técnicos e as ponderações sobre as limitações orçamentárias, sobre os quais os integrantes da comunidade têm pouco domínio.

Portanto, do ponto de vista formal, nesta fase de definição e deliberação, verifica-se um protagonismo social, pois formalmente o governo tem direito a voz, mas não a voto. Cabe ressaltar, no entanto, que autoridade e escala de participação são inversamente proporcionais, ou seja, conforme aumenta o escopo da decisão diminui o número de participantes. Para apresentação das demandas subregionais (nível inicial) todos os cidadãos participam, para a definição do Plano de Investimentos (nível final) somente os conselheiros do OP.

Percebe-se, portanto, que do ponto de vista formal, o OP de Araraquara segue um padrão brasileiro, visto que a maior parte das experiências baseia-se no modelo de Porto Alegre. As diferenças em termos de resultados devem-se às peculiaridades de cada contexto e se tornam explícitas não a partir de uma análise documental das regras formais, e sim somente a partir de uma análise mais profunda da dinâmica participativa; isto porque as regras são altamente relativizadas de acordo com a vontade política e o nível de intervenção da sociedade civil. No caso do OP de Araraquara, o problema não foi o desenho institucional inicial, e sim outras variáveis associadas a ele, o que se pode constatar a partir da análise da vontade política instrumental do governo em criar o OP e do baixo padrão associativo da população araraquarense.

Interessa, portanto, analisar como tais regras se efetivaram na prática e o nível de autoridade do governo e da comunidade no decorrer do processo, para identificar o grau de assimetria de poder.

A percepção dos atores sociais em relação ao *grau de autonomia para elaboração e apresentação de demandas* foi avaliada a partir dos dados do *survey* com os delegados e das entrevistas em profundidade com os conselheiros.

Em relação aos questionamentos sobre a participação dos delegados na definição das prioridades no OP, buscou-se auferir a forma de atuação destes representantes da população no que se refere ao processo de elaboração e apresentação das demandas no OP. O objetivo neste caso foi verificar o perfil da participação desses representantes no OP, se uma participação com características eminentemente individuais, se influenciada por organismos

coletivos, ou ainda, se tratava-se de uma participação influenciada pelo governo. Neste sentido é que, ao serem questionados sobre como esses atores se posicionavam no Orçamento Participativo no que se refere às demandas, foram sugeridas respostas como: levando demandas, votando em demandas apresentadas por outros participantes do OP ou votando em propostas apresentadas pelo governo.

Destaca-se, ainda, que os dados do *survey* com os delegados apontam que a maioria dos que responderam a essa questão destacou que não levava demandas (propostas de obras, programas ou investimentos municipais) para as plenárias do OP, e sim acabava optando por uma demanda nas próprias plenárias, geralmente apresentadas por outros moradores do bairro. Portanto, um pequeno número de cidadãos apresentava propostas, o que é compreensível a partir da análise do baixo nível organizativo da sociedade civil de Araraquara.

Este dado corrobora a importância que a literatura temática atribui à variável “associativismo civil”, especialmente importante para compreender os resultados de políticas participativas, pois reflete na capacidade de ação dos participantes em experiências deste tipo. Como afirma Caetano (2009, p. 55), “os movimentos comunitários com maiores tradições de mobilização conseguem colocar na agenda do OP a defesa de suas áreas de atuação”. Nesta mesma direção, sustentam ainda Carvalho e Felgueiras que “a solidez da cultura participativa existente na sociedade civil tem também um papel fundamental no grau de profundidade que pode alcançar um processo participativo como o OP” (CARVALHO; FELGUEIRAS, 2000, p. 33).

As comunidades organizadas, autônomas, com prévio histórico de mobilização, são mais propensas de terem suas vozes ouvidas e suas demandas atendidas em comparação às sociedades desarticuladas, com tímidos níveis de capacidade de organização. Isto porque comunidades participativas adquirem um capital político que contribui para a compreensão dos problemas locais, para a aquisição de informações, um aprendizado para a realização de trocas públicas de razões, para a diminuição das barreiras de

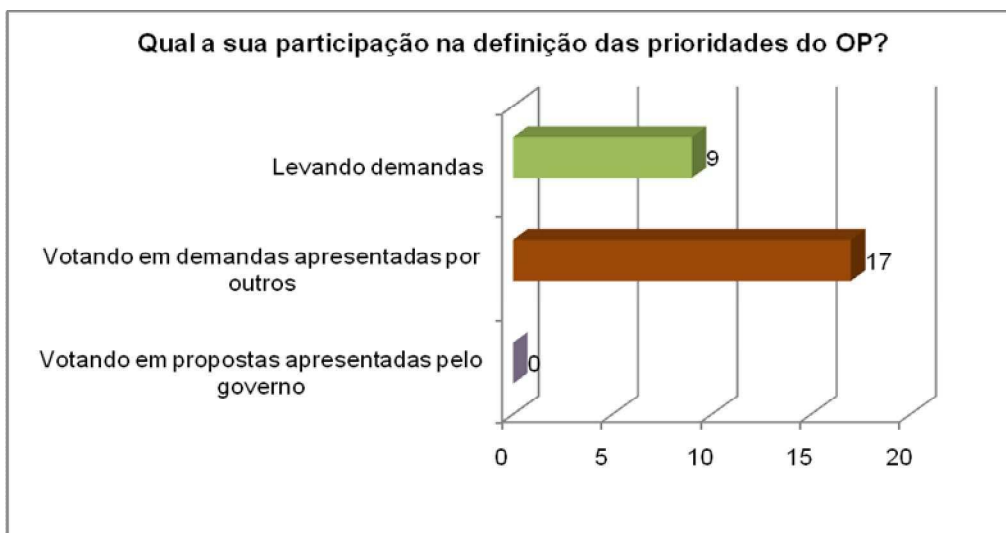
comunicação, que podem resultar em severas assimetrias de poder, pela falta de habilidade de falar em público, por exemplo, dentre outros aspectos.

A sociedade civil de Araraquara, que não dispunha de um padrão de participação, deparou-se com a possibilidade de intervir na definição da política de investimentos municipais sem o aprendizado democrático que requer experiências deste tipo, ou seja, sem dispor de um histórico de reflexão e debate dos problemas coletivos, de posicionamento frente às instituições políticas, de deliberação coletiva ou mesmo de expressão em público, devido à ausência de associações civis capazes de conformar espaços de socialização, debate e de aprendizado político sobre os temas coletivos.

Tal padrão contrasta com o que ocorreu em Porto Alegre, cuja vasta literatura dá conta de que nesta cidade os movimentos sociais comunitários, que estavam mobilizados ao longo dos anos de 1980, são fatores fundamentais para explicar a implantação e consolidação do Orçamento Participativo. Conforme Baierle (2000, p.6), desde a criação da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) no ano de 1983, tais atores sociais empreenderam esforços no sentido de romper com a relação tradicional entre as associações de bairros e o Estado. Neste sentido, esses movimentos “estariam na origem do OP”.

Esta mesma ênfase sobre o associativismo civil no OP de Porto Alegre é dada por Fedozzi (2001), ao ressaltar que, embora a implantação deste projeto tenha sido viabilizada pela administração municipal a partir de 1989, a gênese histórica do mesmo deve ser associada à prática social e à cultura política dos mais variados atores locais que, desde meados dos anos de 1970, atuavam na esfera pública local, tais como os movimentos associativos das comunidades, as ONG's, as comunidades eclesiais de base e os partidos políticos ligados às lutas sociais e à redemocratização do país. Conforme o autor, este histórico de articulação das classes populares foi fundamental para o sucesso do OP, explicando em parte “as probabilidades maiores de sucesso dos modelos participativos, a exemplo do caso de Porto Alegre” (FEDOZZI, 2001, p. 102-103).

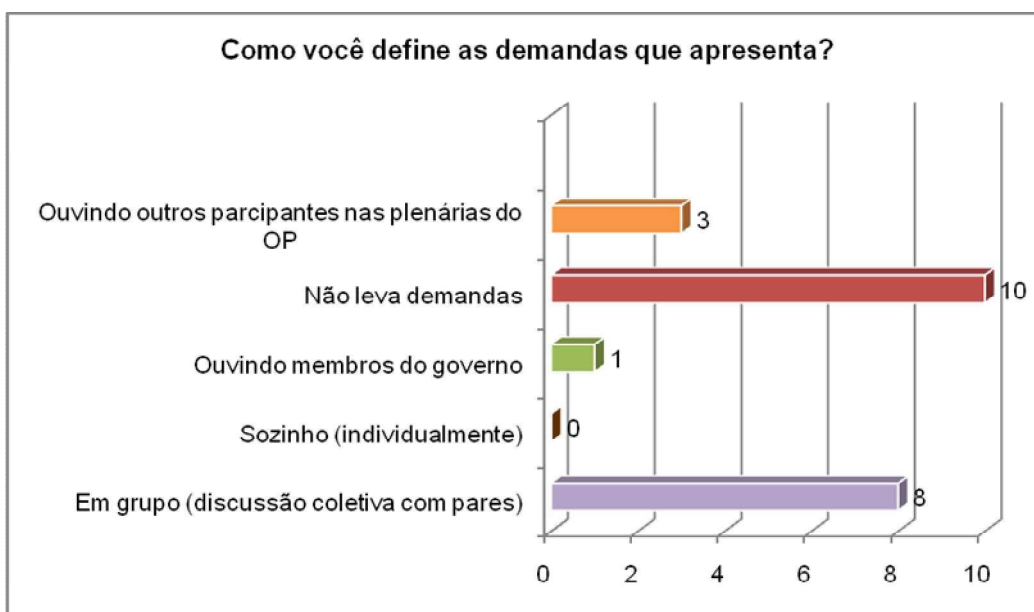
Gráfico 2. Definição de prioridades do OP



Fonte: autoria própria, com base no *survey* aplicado aos delegados do OP

Os dados do *survey* indicam que não havia influência governamental na maneira como os representantes encaminhavam demandas no OP de Araraquara, visto que, dentre os delegados que apresentavam demandas, a grande maioria afirmou que apresentavam tais propostas com base no diálogo com outros moradores do bairro e, em menor medida, a partir de discussão com o Conselho de Escola e com assistentes sociais da Prefeitura.

Gráfico 3. Forma de definição das demandas que apresenta



O acompanhamento do processo participativo do OP de Araraquara permite apontar que, exceto nas plenárias temáticas, não havia uma organização prévia significativa da comunidade no sentido de elaborar e aprovar as demandas. A maior parte das articulações em relação às demandas apresentadas no OP de Araraquara se dava dentro das próprias plenárias.

Apesar de alguns conselheiros entrevistados atribuírem importância à organização prévia e autônoma da comunidade para o bom funcionamento do OP, esta foi uma das lacunas do Orçamento Participativo de Araraquara, pois, quando questionados a respeito da existência de reuniões exclusivas da comunidade, apenas uma parte ínfima dos conselheiros do OP acusou a existência dessas reuniões autônomas:

Até hoje existem essas reuniões para definir certas prioridades do bairro. E eu estou um pouco desligado por conta do meu trabalho, que não tá dando possibilidade de estar mais atuante no bairro hoje, eu era mais atuante. Mas elas ainda continuam e ainda resolvem. (Trecho da entrevista realizada com J. R., conselheiro do OP).

Mesmo quando ocorriam reuniões que precediam as plenárias, participavam representantes da Prefeitura, o que demonstra uma busca constante de controle por parte do governo, pois não havia um espaço de debate para elaboração autônoma das demandas por parte dos atores sociais:

Todas as vezes de que... a reunião tinha um integrante da prefeitura. Até o Edinho [o prefeito] veio uma vez. Mas os vereadores não vinham. Vinha mais conselheiros da parte de obras, secretário das obras, os assessores do Edinho. Os caras da prefeitura mesmo (trecho da entrevista realizada com J. V., conselheiro do OP).

A maioria dos entrevistados destacou não haver reuniões da própria comunidade, apesar de sua importância, pois nelas a população poderia dizer exatamente o que pensa e o que deseja sem os constrangimentos que a presença institucional do poder público causa em experiências como esta:

Isso seria muito importante o problema é você ter tempo para organizar. E organizar essa reunião chamar pessoa por pessoa. Seria muito importante um processo que pudéssemos convocar as pessoas para discutir antes o que seria importante para a região. Para discutir, peneirar, de chegar na plenária com tudo certo. Colocar na mente do cidadão que ele não tem que votar e ficar sentado esperando (trecho da entrevista realizada com S. C., presidente do COP).

Não [existem reuniões somente da comunidade]. Eu acho muito importante, porque sem interferência alguma do governo, a população vai falar exatamente o que quer e o que está precisando. [...] Eu acho muito importante a gente [representantes, delegados do OP] saber entender o que eles querem [a população do bairro], para chegar lá e dizer que é isso que deve ser feito. Eu acho mais importante do que as pessoas serem influenciadas por medo (trecho da entrevista realizada com A. C., conselheira do OP).

Em relação à avaliação do poder da comunidade no processo de elaboração e aprovação das demandas e prioridades, buscou-se auferir a capacidade desses atores para influenciarem na definição dos investimentos municipais, algo que está relacionado às condições possibilitadas a esses representantes para poderem elaborar autonomamente as suas demandas e aprová-las nas plenárias organizadas pelo governo municipal de Araraquara.

Em relação à formulação e definição das políticas, o acompanhamento do processo participativo em Araraquara permite apontar que os representantes da população de fato definiam os investimentos municipais. Esta era uma prerrogativa exclusiva dos representantes da comunidade no Conselho do Orçamento Participativo (COP). A adoção de um desenho participativo robusto condicionou a ação governamental no processo. Mesmo quando o governo tinha interesse de influenciar o Plano de Investimentos municipal, as regras garantiam que a última palavra seria do COP.

Não, [o governo] não interferia em nada. Só falava que não podia gastar mais e que só tinha essa verba (trecho da entrevista realizada com J. V., conselheiro do OP).

Na hora de definir as prioridades nós conselheiros discutíamos entre nós, até porque a coordenação passava para nós como que estava o município, as verbas de arrecadação. (...) Quando eles vêm, eles explicam a população o que é orçamento participativo e daí deixa a liberdade de escolher essa prioridade (trecho da entrevista realizada com L. M., conselheira do OP).

Até onde eu conheço não [havia interferência do governo], porque eu nunca vi isso e mesmo porque eu também não gosto desse tipo de coisa, de querer fazer do jeito dele... então não precisa de OP (trecho da entrevista com S. C., presidente do COP).

Eu acredito, posso estar enganado, mas acredito que a comunidade tem mais poder [do que o governo]. Porque é ela que vai para discussão e participa da discussão (...). O poder econômico de

investimento tá na mão da administração, mas a partir do momento que a comunidade foi para lá e discutiu, sempre o governo cumpriu, pode ter tido a prazo, mas o poder saiu da mão do gabinete. Porque de Araraquara, mas não só em Araraquara, sempre quem decidia era prefeito, o secretário, o vereador e alguém que tinha sobrenome na cidade e queria valorizar terras A, B ou C (trecho da entrevista realizada com É. L., conselheiro do OP).

Portanto, o governo, de certa forma, se submetia ao “crivo” da comunidade no que tange à definição do plano orçamentário. A visão de um protagonismo comunitário no que se refere à definição do Plano de Investimentos deve-se ao fato de que, ainda que o governo tivesse seus próprios projetos, os mesmos deveriam ser apresentados nas plenárias e submetidos à votação. Assim, “a última palavra era do COP”.

Isto não significa, no entanto, que a política de investimentos era definida sem interferências do Executivo municipal. Alguns conselheiros dão conta de que esse processo não era autônomo, e sim marcado por influência do governo:

Pela minha região, a maioria das reuniões eu participei diretamente, até quando eu estava estagiando como arquiteta. A discussão era grande, e na região que eu representava as pessoas estavam lutando, por uma área de lazer, ou seja, o bairro é carente, asfalto já havia e a saúde, embora precária, ainda estava sendo funcional. Como bairro carente, havia muitas crianças nas ruas sem ter o que fazer, então lutamos muito por áreas de lazer. Conversei com a prefeitura e com o próprio prefeito, fiz plantas, mas os comandantes do OP não estavam de acordo com a execução da área de lazer, tanto que a que temos é ridícula (...) Tinha uma discussão sim com a comunidade. Eles [membros do governo] chegavam lá sabendo exatamente o que queriam e a população concordava (trecho da entrevista realizada com A. C., conselheira do OP).

[Havia intervenção do governo], principalmente quando ele forçava investimentos obrigatórios como saúde e educação então ele forçava a população, por exemplo, construía a escola e dizia que precisava gastar a verba com aquilo. Ah, o OP aprovou 8 milhões de verba em obras mas 6 milhões já vem carimbadas. Então você engordava esses números com as verbas. (...) Sim nos dois anos que estive inclusive a gente discutiu porque é... colocar no Orçamento Participativo e só confunde a cabeça das pessoas, elas são obrigados a votar uma coisa não é prioridade, escola o governo faz, vamos discutir outra coisa, não é a população que escolhe isto é plano do governo. Só para dizer que foi aprovado pelo Orçamento Participativo. Mas você está engordando a publicidade e divulgação o

marketing, por isso que deu o conflito porque na segunda reunião final do Orçamento Participativo as pessoas não queriam saber dessas verbas, isso era fora do orçamento (trecho da entrevista realizada com R. M., conselheiro do OP).

Quando questionados sobre quem tinha mais poder no processo se o governo ou a comunidade, alguns membros do governo tinham a interpretação de que a comunidade dispunha de mais poder no processo de elaboração e definição das prioridades, mas justamente pelo fato de que interpretavam que o governo deveria ter mais:

Eu entendo que a comunidade, seria a comunidade. Ela faz... do que ela quer, o seu plano de investimento, aí depois vai para o executivo estar executando. Eu entendo que... que a comunidade tem o maior poder. Porque ela tem depois até o poder da cobrança administrativamente e depois até politicamente, se você pensar em eleição. Mas a comunidade tem a maior fatia de poder (trecho da entrevista realizada com A. A., coordenador da Secretaria Municipal da Fazenda).

Por incrível que pareça – pode até parecer contraditório, mas não é – são os delegados e conselheiros. Eu penso que eles têm muita força, muito poder no processo. Eu sinto uma dificuldade... eu acho que eles se apropriaram muito mais do que o próprio governo do processo. A cidade se apropriou do processo e muitos integrantes do governo não conseguiram. Bem... e não conseguem se apropriar do processo e não conseguem entender a riqueza do processo (trecho da entrevista realizada com M. L., coordenadora de Participação Popular).

A visão de que “a cidade se apropriou do processo e o governo não” guarda relação com a vontade política do governo em manter controle sobre o OP. Havia um questionamento muito grande por parte de membros da Coordenadoria de Participação Popular em relação ao fato de que muitos secretários municipais não intervinham nas plenárias do OP no sentido de “convencer a população do que era importante para a cidade”. Isto ocorreu de maneira mais intensa no início do processo:

Desde 2001, eu quando estava vereador percebi que no começo do processo, e também acho que é natural pensar assim, que o governo tinha uma intervenção maior por apresentar obras que de repente vem um recurso federal, que pode ser aplicado em determinada área. De... olha pessoal eu vim aqui para dizer que nós conseguimos recurso do governo federal para construir uma escola, que queríamos

apresentar esse conjunto... o recurso é da ordem de tanto, o projeto... E de repente vai com um projeto pronto (trecho da entrevista com E. N. S., coordenador de Participação Popular).

Nos quatro primeiros anos, em que o governo estava muito mais coeso e que... apresentava reais propostas. Eu acho que nos últimos quatro anos, pela composição de forças, de muitos secretários não acreditarem na participação popular, eu penso que nós perdemos um pouco disso. Não disputavam projetos de... alguns sim e outros não. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano participou muitas vezes, disputou. A Secretaria de Habitação também conseguiu convencer a cidade do que era importante. A Educação, por exemplo, sempre se fez presente, mas outras secretarias deixaram a desejar e não disputaram aquilo que podiam ter disputado. E não colocaram projetos que poderiam ser discutidos com a população, porque o prefeito sempre disse que a disputa de projeto era no orçamento participativo (trecho da entrevista realizada com M. L., coordenadora de Participação Popular).

O trecho final da entrevista anterior realizada com a primeira coordenadora do OP (“o prefeito sempre disse que a disputa de projeto era no Orçamento Participativo”), somado à avaliação do coordenador que a sucedeu (conforme citado abaixo), sugere que havia disputa de verba de investimento entre as próprias secretarias no interior do OP, mostrando que diversas divergências eram transferidas para o OP, de modo que o prefeito não se indispusesse com seu secretariado. Como no caso em que duas secretarias se mobilizaram para conquistar verbas, a de Desenvolvimento Urbano, buscando a realocação de trilhos de trem, e a de Cultura, buscando investimentos para a escola municipal de dança “Iracema Nogueira”:

Eu observo que [...] o governo pode realizar muito do seu programa de governo por iniciativas por dentro das secretarias, tanto a presença para reivindicar determinado recurso. [...] Tem uma plenária temática, se eu não me engano a Luciana é secretária pelo segundo ano consecutivo, que apresenta a possibilidade de ter um recurso para discutir a orla ferroviária com a retirada dos trilhos e não foi vencedor, apesar da importância que isso tem para a cidade, não foi vencedor e foi o governo que apresentou. A escola Iracema Nogueira se mobilizou para conseguir a demanda e conseguiu por dois anos consecutivos, devido todo o trabalho realizado antes (trecho da entrevista com E. N. S., coordenador de Participação Popular).

Portanto, embora sem direito a voto, o governo influenciava o processo, na medida em que apresentava propostas de investimentos. Podem ser citados

como exemplos projetos para recuperação e tratamento de resíduos sólidos, coleta seletiva de lixo, moradia popular, revitalização do centro da cidade, patrimônio histórico-cultural e traçado ferroviário, serviço de urgência e emergência, criação do Banco do Povo, dentre várias outras.

Os próprios dados levantados pelas entrevistas em profundidade apontam que o governo intervinha constantemente no processo, mas este procedimento não era algo consensual no interior do secretariado, na medida em que muitos secretários sentiam-se expostos:

A maioria dos secretários acha um saco, até porque você fica exposto. Eu não acredito que a base deste governo como um todo acredita no processo do Orçamento Participativo (...). E... eles não entenderam o processo, apesar do prefeito colocar a importância do orçamento participativo como um projeto de governo. Até porque nem todos do governo têm uma visão de Orçamento Participativo, essa visão mais à esquerda. Os que têm participam mais, mas também não gostam de ficar expostos. Porque todo mundo ficava levantando demandas, fora demandas que chegavam na porta (...). O OP é a mola mestra do governo, mas combinou com o restante do governo? Acho que faltou primeiro o entendimento do governo como um todo da importância do processo (trecho da entrevista realizada com E. H., coordenadora de Participação Popular).

Eu penso que a nossa dificuldade em... E aí a dificuldade do prefeito foi de convencer, faltou... pode parecer antidemocrático, mas faltou descer a lenha no povo (o povo do governo) e o povo entender que o processo deveria ter acontecido com participação das secretarias (trecho da entrevista realizada com M. L., coordenadora de Participação Popular).

No que se refere especificamente à intervenção do próprio prefeito municipal na escolha das prioridades e definição dos Planos de Investimentos, a maioria dos entrevistados destacou que houve um posicionamento do prefeito no sentido de intervir na sistemática do Orçamento Participativo de Araraquara. No entanto, muitos desses integrantes do governo interpretavam que o posicionamento do prefeito demonstrava o compromisso do mesmo com o projeto, pois a intervenção era identificada como uma forma de legitimar e estimular a continuidade do projeto.

O prefeito sempre participou e sempre interveio no processo, porque sempre participou ativamente dos processos (trecho da entrevista realizada com M. L., coordenadora de Participação Popular).

O prefeito Edinho [...] ele mesmo chegou a defender algumas prioridades dentro do processo do OP que foram eleitas... que me lembro uma ou duas prioridades que não foram eleitas. E ele é o chefe maior do município e as pessoas acabam muitas vezes orientadas porque ele foi uma pessoa eleita e foi ele que colocou essa ferramenta de gestão democrática, onde ele chama a população para debater e nesse chamamento ele também é ouvido. Há interferência sim, mas como já disse ele não tem direito a voto (trecho da entrevista realizada com R. S., assessor de Participação Popular).

Neste sentido, para a equipe da Participação Popular essa intervenção foi apontada como algo legítimo e necessário. Legítimo, porque o prefeito foi eleito pela população e porque foi o responsável pela implantação desta ferramenta de gestão. Necessário, porque esta intervenção fez com que os integrantes do próprio governo fossem despertados para a importância do projeto como algo estratégico para a administração municipal, passando a ser assumido pelas diferentes secretarias.

Outros entrevistados do governo não identificavam uma interferência direta do prefeito nas plenárias, mas que o mesmo deixava que os secretários fizessem as intervenções no processo do Orçamento Participativo. Por um lado, verificou-se a ressalva de que o prefeito participava do OP apenas na fase em que as propostas já estavam definidas, o que inviabilizava a sua intervenção sobre as demandas. Por outro, houve a compreensão por parte de alguns entrevistados de que a intervenção direta do prefeito geraria constrangimentos aos participantes. Neste sentido, verifica-se que, apesar da identificação e da concordância de que deveria haver uma intervenção por parte do governo, os mesmos ressaltaram que esta teria que ser feita a partir de um posicionamento dos diferentes secretários municipais, ou seja, a intervenção do prefeito deveria ser no sentido de orientação da própria equipe, conforme sugere o trecho da entrevista citados a seguir.

Eu acho que o prefeito não interfere, porque ele participa realmente das reuniões nas plenárias regionais onde as propostas já estão definidas. Eu acho que ele deixa até aberto para os próprios secretários fazerem a defesa. Eu acho que neste momento não é nem o prefeito que define uma coisa ou outra, até porque ficaria meio constrangedor. O secretário, que está na frente desta pasta, que deveria definir. Eu acho que não interferem, não pode interferir na

hora de definir, porque eu não me lembro de nada ter acontecido em toda a participação popular. Talvez orienta um pouco a própria equipe. A gente deveria destinar mais recursos para a pavimentação, para conseguirmos zerar tal bairro ou uma tal demanda, até pode acontecer. Eu acredito que em cima daquilo que a população está colocando, não a colocação do interesse do prefeito (trecho da entrevista realizada com A. B., assessora de Participação Popular).

O processo de investigação participante e o conhecimento aprofundado do investigador sobre o processo participativo do OP de Araraquara permitem apontar que o prefeito interferia sobremaneira no OP, mesmo quando esta interferência ocorria nos bastidores, via secretariado. Todas as grandes intervenções do governo em relação ao projeto eram pensadas minuciosamente pelo próprio prefeito, que quando intervinha nas plenárias do Orçamento Participativo, utilizava-se do argumento de que ele tinha sido eleito pela população e que, por isso, estava legitimado para tomar todas as medidas necessárias para remover os entraves e possibilitar a execução do seu projeto político.

Buscando analisar qual dos polos envolvidos no processo do OP tem mais poder - em todo o ciclo e não apenas na definição do plano de investimentos (conforme será discutido nos próximos itens) -, os dados auferidos a partir da análise das entrevistas em profundidade com os representantes da comunidade possibilitam sugerir que a percepção dos entrevistados caminha no sentido da predominância dos que afirmam que quem tem mais poder em todo o processo é o governo – com a opinião de dois terços dos entrevistados. Podem-se identificar três ordens de interferência e poder governamental: do próprio prefeito, do secretariado e dos técnicos da burocracia municipal.

Acho que o nosso orçamento participativo, está claro que está aprovado sem demagogia e sem querer atrapalhar ou prejudicar, o governo, porque muitas vezes o governo, do prefeito... não chega ao conhecimento dele dentro do orçamento participativo na hora de definir, porque o povo não tem poder, os delegados não têm, conselheiros também não, porque vem o poder do técnico principalmente da obra (Secretaria de Obras) (...) Quando a coisa tá pegando o povo mostra desinteresse e perde a confiança, ai eles correm dão um jeitinho e o secretário aparece com tudo definido. Sabe que não pode ser feito isso porque tem essa rua e tal que não

dá para fazer. (...) Se fosse pela vontade do povo o Maria Luiza estava asfaltado, porque o dinheiro dava, Lupo 2 estaria asfaltado aí depois faria a José Barbante Neto e a outra rua que não me lembro o nome. Então eu perdi a confiança assim nessa hora porque eu pedi e falei com o prefeito e os secretários chamaram para reunião – o secretário de obras – e foi ele que decidiu assim (trecho da entrevista realizada com I. J., conselheiro do OP).

Sempre o governo, a condução da coordenação do orçamento era fundamental para dirimir mais estava sempre na prerrogativa de que o prefeito podia decidir. O conselho apresentava ao prefeito e o mesmo podia homologar ou não. O conselho não definia nada só apresentava e quem toma a decisão final é o prefeito (trecho da entrevista realizada com R. M.).

Destaca-se que a visão de que os argumentos técnicos e o conhecimento da máquina pública muitas vezes eram determinantes na definição do Plano de Investimentos é compartilhada por membros do governo:

Eu acho o governo. Em cima daquilo que a população decidiu muitas vezes no COP, os técnicos acabam colocando algumas coisas. E aí a gente pode dizer que o governo consegue interferir bastante nessa deliberação (...) Como disse, das pessoas participam mais sempre questionam mais de aquelas que estão começando o participam eventualmente. Talvez só em algumas reuniões do OP. Na hora de chegar a regional não consegue analisar direito se aquilo tá, de certa forma, errada. As pessoas que participam mais, que estão no OP desde sempre, conseguem ter a percepção de que a coisa não vai andar do jeito que deveria. As pessoas que conseguiram aprender processos conseguem cobrar mais e ir mais para cima (trecho da entrevista realizada com A. B., assessora de Participação Popular).

Havia ainda a visão de que o acesso privilegiado à informação possibilitava mais poder ao governo em comparação à comunidade.

O governo, apesar de não fazer parte do OP, mas por que o governo manipula? Não, tem o poder de concentrar em quem conhece mais. Para consertar o país nós temos que ter a educação. Então o que nós precisamos é que o pessoal tenha conhecimento maior. Por isso que a participação popular tem que ir para formar (trecho da entrevista realizada com E. H., coordenadora de Participação Popular).

A visão da necessidade e legitimidade do governo de controlar o processo para alguns entrevistados do governo estava atrelada à compreensão de que os atores da comunidade não estavam preparados para definir a

política de investimentos da prefeitura. Neste sentido é que uma parte dos agentes governamentais defendia a necessidade de um processo de formação no OP, com o objetivo de preparar as pessoas para compreenderem o funcionamento do projeto, o que possibilitaria que os mesmos tivessem a capacidade para uma atuação com um grau maior de discernimento naquele espaço de participação, conforme pode ser ilustrado com base em trechos das entrevistas como o citado a seguir.

Acho que eles precisam de bastante formação, de bastante entendimento. Eles vão conseguir a partir do momento que você dar isso mastigado para eles. A gente percebe que muitas das decisões que foram tomadas no OP, principalmente em ruas serem asfaltadas e não serem, o pessoal não segura isso. Acho que há um processo de formação. E outra coisa... a gente fica que é uma dificuldade muito grande, porque quando se vota, e vota a pavimentação, o bairro é grande e o recurso não é para todo mundo, né. Então alguma discussão de que há mais... de eram mais pessoas dessa rua e dessa rua não tem ninguém... mais ali circula o ônibus. Então como não dizendo-se dá certo se dá errado, mas como vincular quem esteve presente ou como a gente vai fazer esse, talvez, essas discussões amplas que não dá para contemplar a totalidade. De se o COP tem autonomia para resolver ou se precisa chamar uma nova plenária (trecho da entrevista realizada com E. H., coordenadora de Participação Popular).

Nem sempre [as pessoas sabem decidir o melhor]. As pessoas, às vezes, vão só preocupadas com aquela demanda... muitas demandas de manutenção, não demanda de investimento. Porque não conseguiu ainda compreender como funciona o processo e, às vezes, sai insatisfeito porque acha que a prefeitura não quer realizar aquela demanda de imediato. O que não cabe no OP (trecho da entrevista realizada com A. B., assessora de Participação Popular).

Em algumas entrevistas em profundidade com os conselheiros do OP foi possível constatar duras críticas feitas pelos representantes no sentido de que o governo intervinha no processo do OP, alguns chegando a utilizar o termo “manipulação” por parte do governo:

Este foi um dos motivos de eu ter saído. Percebia que tudo era manipulação. Sim, eles manipulavam, é por isso que eu desisti de participar, porque com o pouco mais de cultura que eu tenho, via que era fácil para eles manipularem o povo, que não sabe o que quer, mas os políticos sabem exatamente o que eles querem. Só que a

pessoa que tem um pouco mais de cultura eles batiam de frente. Eu lutava pelo que a população queria e não concordava, mas era impossível mandar parar a obra dizendo que não era aquilo que a população queria (...) A população não concordava, porém ficava de mãos atadas e no final nada mudava, eles faziam o que queriam e achavam que a população estava contente (trecho da entrevista realizada com A. C., conselheira do OP).

Cabe destacar que o sentimento de manipulação em experiências participativas é algo comumente referenciado pela literatura. A manipulação das preferências (PRZEWORSKI, 1998; STOKES, 1998 apud LÜCHMANN, 2007) faz parte do conjunto dos desafios e limites da capacidade dessas experiências em promover alterações significativas em direção ao aprofundamento democrático.

No caso de Araraquara, é perceptível que muitos conselheiros tinham dificuldade de perceber o conflito como algo legítimo e de diferenciar disputa de projetos e manipulação. Em projetos participativos como o OP o fato do governo apresentar prioridades não significa necessariamente uma deturpação do processo. Como afirma Blanco e Ballester (2011), a participação ativa do governo não é contraditória com processos participativos, desde que não se confunda com intervencionismo e necessidade de exercer um rígido controle sobre a dinâmica participativa.

No entanto, a disputa de prioridades entre governo e sociedade é legítima desde que haja, de fato, discussão das propostas, apresentação dos argumentos e real convencimento do outro polo envolvido, pois o consenso buscado nessas experiências participativas necessariamente é precedido por etapas de disputas e conflitos.

É este procedimento argumentativo que é defendido pelas concepções deliberativas da democracia, as quais baseiam-se no princípio de que “as decisões afetando o bem-estar de uma coletividade devem ser o resultado de um procedimento de deliberação livre e razoável entre cidadãos considerados iguais moral e politicamente” (BENHABIB, 1996, p. 69 apud MAIA, 2007).

Projetos participativos pressupõem que as decisões que digam respeito a um conjunto amplo de cidadãos devem ser realizadas de forma negociada, numa interação de que fazem parte a autoridade e os imediatamente

interessados, mas que em princípio seja aberta à participação ou à revisão de todos os concernidos. Que as pretensões interessadas se apresentem, as posições apresentadas sejam negociadas e as decisões sejam tomadas ante o conjunto dos cidadãos (Gomes, 2008).

Boaventura de Souza Santos (2002, p. 534) enfatiza que a autonomia, em processos participativos, ao invés de ser uma característica estável de um dado processo político é revestida de um caráter provisório, em constante alternância e influenciada pela disputa política em jogo, ou seja, “é o resultado de uma luta contínua”, cuja relação entre os polos envolvidos no processo, governo local e sociedade civil, pode ser descrita como uma “autonomia mutuamente relativa”, pois neste tipo de contrato acaba por ocorrer uma relativização da autonomia de cada um dos atores envolvidos.

Analisando a relação entre governo e comunidade no OP de Porto Alegre, Souza Santos (2003) não interpreta como negativa a participação ativa do Executivo Municipal no processo, que controlava o conhecimento técnico, produzia as informações relevantes ou tinha acesso privilegiado a elas, coordenava o processo através de seus dois representantes no COP (um do GAPLAN, outro do CRC) e dos seus representantes nas assembleias regionais, através do delegado do CRC (o CROP) na região. Para o autor, tais intervenções governamentais foram fundamentais para viabilizar o processo participativo em Porto Alegre.

Deve-se enfatizar, no entanto que, em Porto Alegre, devido ao alto grau de associativismo da sociedade civil, as deliberações eram

produto de um sujeito múltiplo, o OP se construiu numa permanente tensão entre o grau de abertura do Governo Municipal para os projetos da sociedade e o grau de aprendizagem institucional desta sociedade, sobretudo dos Movimentos Populares Urbanos. Isto não significa que exista um gradiente ótimo a ser atingido, mas implica um jogo cuja permanência e qualidade depende sempre da vontade de jogar de ambos os lados (BAIERLE, 1996, p. 19 apud CAETANO, p. 29).

No caso de Araraquara, ao contrário de Porto Alegre, não havia dois polos fortes, visto que a sociedade civil não era articulada a ponto de cobrar informações, de disputar os rumos do OP, podendo-se distinguir um “público

forte” (governo) e um “público fraco” (sociedade) (FRASER, 1992 apud MAIA, 2007), conforme o poder de decisão dos mesmos.

Como foi discutido anteriormente, a criação do OP em Araraquara não significou abrir mão da prerrogativa constitucional de definição da política de investimentos no sentido de partilhar o poder com setores da sociedade, mas principalmente uma estratégia de criar uma aliança com a população no sentido de neutralizar a Câmara Municipal. Mesmo criando o OP, o governo buscou controlar os resultados políticos. Até o momento em que isto foi realizado mediante a disputa de posições pela via da argumentação, a partir de um processo de “intercâmbio de razões feito em público” (COHEN, 1997, p. 73 apud MAIA, 2007), pode ser considerado como um procedimento legítimo. Referenda este argumento o fato do governo ter disputado investimentos no interior das plenárias e perdido para prioridades apresentadas pela população.

O processo não é legítimo a partir do momento em que o governo, por sua posição de autoridade, passa apenas a comunicar as definições e alterações à população, ou realizá-las nos subterfúgios do poder sem ao menos comunicá-las, pois há, neste caso, uma distorção do processo deliberativo.

Portanto, a partir do acompanhamento do OP em Araraquara, analisando isoladamente esta etapa do processo, pode-se afirmar que no quesito formulação e definição dos Planos de Investimento houve uma autonomia mutuamente relativa entre governo e sociedade, pois as regras do processo exigiam que o governo disputasse os rumos do OP (pois quem definia era o COP) e, neste sentido, esta experiência representou um relativo empoderamento social.

No entanto, no que tange às demais etapas do processo (conforme será abordado nos próximos itens), é possível apontar total controle por parte do governo.

2.2 Implementação dos investimentos definidos no OP

No que se refere à fase de **Implementação** das políticas, o objetivo é analisar se as decisões tomadas durante o Ciclo do Orçamento Participativo são efetivamente traduzidas em ações reais e trazem os resultados desejados.

Como é possível constatar na revisão teórica, em processos participativos o fato das decisões no que tange à definição da verba de investimento serem coletivas e deliberativas por si só não basta. Para que o processo seja genuinamente democrático as decisões devem ser efetivamente traduzidas em ações reais.

Para avaliar o empoderamento nesta fase do ciclo do OP os indicadores trabalhados envolvem: a análise da efetivação das obras e políticas definidas nas plenárias do OP; a incidência de mudanças nas prioridades definidas pela população e seus representantes; se as obras e políticas eram cumpridas no prazo estipulado ou se verificava-se a existência de atrasos; em caso de ocorrência de atrasos, qual a postura do governo no que tange à informação aos cidadãos e representantes do OP e, por fim, se obras e projetos não definidos no OP eram realizados com a verba de investimento municipal.

Acompanhando o processo a partir da investigação participante, da análise dos documentos institucionais, bem como mediante aos relatos dos agentes políticos e representantes da população, é possível afirmar que embora o cronograma seguisse o ritmo e prioridades do governo, as demandas fossem realocadas, tenham ocorrido muitos atrasos na execução das obras, *o governo acatava as decisões tomadas no OP*, com ressalva apenas em relação às demandas temáticas, algumas das quais não foram cumpridas e outras realocadas, verificando-se mudanças no que foi definido pelo Conselho do Orçamento Participativo. Demandas que tiveram origem nas plenárias temáticas dos idosos (construção de piscina) e dos afro-descendentes (a realização de um censo para mensurar o percentual dos negros em Araraquara) se arrastaram até o segundo mandato, quando o governo construiu o paliativo de abrir Centros de Referências relacionados aos dois temas em questão: os afro-descendentes e os idosos. Este dado é

corroborado pelos conselheiros, que quando questionados se existiam mudanças em relação aos investimentos definidos afirmaram que:

Acredito que dentro das plenárias de bairro não. Acredito que não houve mudanças de critério, mas sim mudanças de investimento ou de espaço em certas temáticas, no caso das temáticas dos jovens e dos afro descendentes, PPDs (fala de órteses e próteses) (trecho de entrevista com É. L., conselheiro do OP).

No caso dos afros, por exemplo, ele suprimiram as demandas que tinham sido votadas em 2002 a 2005 que era o censo, tudo para Centro de Referência Afro. E aí conseguiria dentro do centro englobar todas essas demandas. No caso dos idosos a mesma coisa, eles foram, eles conseguiram englobar a demanda todas que estavam atrasadas dentro do Centro de Referência do Idoso, que foi inaugurado no ano passado para contemplar outras demandas menores que conseguiriam ser contempladas dentro de uma demanda maior. Mas isto foi proposto pelo próprio segmento, no caso dos idosos, pelo próprio conselho do idoso e, em uma plenária do OP, apresentou esta nova proposta em 2006 para implantar um centro de referência do idoso (trecho da entrevista realizada com A. B.).

O acompanhamento sistemático do OP de Araraquara possibilita apontar que, embora houvesse um compromisso do governo com a execução das demandas definidas no OP, cabe destacar que *o governo é quem controlava com exclusividade o cronograma de obras*, constantemente interferindo e realocando as demandas. Por exemplo, diversas demandas que foram aprovadas em terceiro lugar foram executadas antes daquelas que foram aprovadas em primeiro lugar. Isto se dá em grande medida pelo fato de o Plano de Investimentos não possuir força de lei. Podem ser citados diversos exemplos, dentre eles, a execução da primeira e da terceira prioridade eleitas na Região 1 no ciclo de 2002 (pavimentação do Jd. Acapulco – R\$ 489.000,00 e construção da EMEF no Jd. Paraíso – R\$ 951.373,70) e deixada de lado a segunda prioridade (Saneamento na Chácara Flora – R\$ 150.000,00).

No ciclo do OP de 2003, a única obra que constava no Plano de Investimentos para a região 3, a construção de um CER – Centro de Educação e Recreação no Jardim Indaiá (R\$ 540.000,00), não foi realizada naquele ano e as prioridades que foram eleitas nos próximos ciclos, a saber a pavimentação

de diversos bairros, foram realizadas antes desta obra, que foi construída muito tempo depois com verbas do governo federal, e contou com a presença do presidente Lula na ocasião de sua inauguração.

No ciclo de 2004, foi realizada uma obra solicitada pela população, mas não eleita como prioridade, a cobertura da quadra da EMEF do Jd. Cruzeiro do Sul (R\$ 99.820,40), ao passo que a prioridade eleita da região, pavimentação do Jardim Regina, não foi realizada neste ano.

O processo de investigação participante nas diferentes etapas do Orçamento Participativo de Araraquara possibilita afirmar que o governo sistematicamente encaminhava mudanças em relação às demandas oriundas da comunidade. Tanto mudanças em relação ao cronograma de obras destacadas no tópico anterior, como mudanças de projetos, mudanças de local do investimento e mudanças em relação ao volume de recurso disponibilizado para a realização de tais investimentos.

Podem ser citados como exemplos a prioridade eleita na plenária temática de Afrodescendentes, a realização de um censo, cuja verba foi realocada para o levantamento “Memória Negra”, um projeto de incentivo à cultura. Na Plenária Temática de Mulheres, foram aprovadas as propostas de padaria comunitária e cozinha industrial, que não foram realizadas, ao passo que a verba foi realocada para outros projetos de geração de trabalho e renda.

As entrevistas em profundidade com os conselheiros indicaram que muitas vezes a comunidade não identificava nas mudanças encaminhadas pelo governo um desrespeito ao processo, desde que fossem discutidas com os representantes. Tais afirmações são ilustradas pelos trechos das entrevistas elencados a seguir.

São discutidas. Vamos supor que a verba acabou, ultrapassou o montante que ele estabeleceu, eu acho que isso é um outro desafio. Esse percentual de orçamento precisa ser aumentado. Então se discute, vamos cortar onde, mas há uma discussão e uma dinâmica muito boa mesmo, com a população que está presente lá. Com os conselheiros e delegados para fazer algum corte para adequar ao orçamento... e as pessoas discutem mesmo... brigam (trecho da entrevista realizada com O. S. C., conselheira temática do OP).

Já aconteceu sim, no meu bairro por falta de verba. Inclusive nós estamos esperando a balança que foi votada, porque nós precisamos de uma balança para pesar dos grãos e ainda não foi feito, mas foi

votado como prioridade e isso já faz um tempo. É questão de verba mesmo (trecho da entrevista realizada com L. M., conselheira do OP).

Houve mudanças em alguns lugares houve mudança sim eu creio que para melhor, havia muitas prioridades que eram prioridades de bairros isolados, a prefeitura vê a prioridade da região então ela interfere muito na escolha da região e não do bairro isolado, apesar de que é muito difícil você convencer uma pessoa que fazia o trabalho de líder comunitário de que no bairro de ele precisa de um centro de lazer e ele vem com essa idéia fixa e a prefeitura ela sabe que eles precisam do centro de lazer mas vamos dizer que a nessa região que centenas de crianças estão sem escola, a prioridade principal para a prefeitura seria escola e mais era prioridade do bairro localizado seria o centro de lazer tirar as crianças da rua, e se ao invés da rua as crianças estiverem na escola, a prefeitura faz essa intervenção sim e creio que para melhor (trecho da entrevista realizada com J. R., conselheiro do OP).

Os membros do governo e da burocracia municipal entrevistados assumem que ocorreram mudanças em algumas definições do Conselho do Orçamento Participativo. A exemplo do posicionamento de parte dos representantes da comunidade, tais atores não identificam nestas mudanças encaminhadas pelo governo um desrespeito ao processo, na medida em que justificam que as mesmas eram feitas para adaptar tais demandas ao fluxo da Prefeitura:

As que ocorrem são nas temáticas... são negociações nas temáticas (...) Nas temáticas foi votado pavimentação, votado escola e não muda. Nas sete regiões, porque na 8 é complicado, porque ela não tem quase demanda de obras em si e as outras são obras. Então não tem nem um programa votado nas regiões (...) Mas tem uma pesquisa que já foi desenvolvida e são propostas algumas trocas nos afro-descendentes também. Os de PPDs nem tanto. Agora, as mulheres inúmeras coisas, até porque elas juntaram algumas coisas absurdas de sentar e negociar. No Assentamento também porque fizeram uma farinha caríssima, agora o outro lado quer também. Sendo que não tem produção de milho nem escoamento para essa farinha, são coisas que você acaba tendo que interferir no processo, porque quando você não interfere no esclarecimento de votação você tem que..., por exemplo... De novo nas mulheres foram votados o fundo para projetos, mas a prefeitura não pode emprestar dinheiro. Alguém deveria ir lá e informar isso. Não consegue viabilizar porque não tem uma financeira, tem no Banco do Povo. Então assim ou recurso financeiro para fomentar não é um micro empresa... Sou costureira e quero comprar uma máquina.... Coisas assim que não tem como, e é votado (trecho da entrevista realizada com E. H., coordenadora de Participação Popular).

O que aconteceu é que no primeiro ano de gestão houve... na área da educação... houve uma sobra de investimentos na área de educação e o governo propôs ao conselho em investir essa sobra, ou seja, é um investimento que não se esperava mas que, por conta da

verba carimbada da educação, sobrou e aí o governo foi para conselho porque não dava mais tempo de fazer nos bairros. Mas o conselho, que o órgão máximo de participação popular do OP... debateu dentro do conselheiro e o conselho entendeu e acatou a proposta e também defendeu a proposta de e que na época era investir em portais do saber. Teve essa situação sim, mas mudança de prioridades não, atrasar sim (trecho de entrevista realizada com R. S., assessor de Participação Popular).

Não obstante, embora o governo em termos gerais não deixasse de cumprir o que foi definido no OP, a análise indica que *ocorreram muitos atrasos* em relação aos prazos para a execução dos investimentos, com destaque mais uma vez para as prioridades relativas às plenárias temáticas.

Até hoje não [deixaram de ser cumpridas]. Atrasadas têm, mas não realizadas até agora não. Algumas foram atendidas no outro ciclo do OP (trecho da entrevista realizada com S. C., conselheiro do OP).

A terceira prioridade eleita a reforma da creche do setor 1 do Selmi Dei, que eram a reforma necessária, e ela já passou pelo processo de reforma mas demorou e houve uma grande cobrança em cima dessa demora. Cheguei na prefeitura para reclamar e eles passaram que não foi a primeira prioridade e sim a terceira, mas ela tinha sido eleita numa das conversas que eu tive na prefeitura e foi que seria atendida mas demorou muito tempo, mas ela foi (trecho da entrevista realizada com J. R., conselheiro do OP).

Várias [atrasadas], da temática do idoso mesmo tem. A gente esse ano mesmo levou, para lembrar, algumas que ainda não foram realizadas (trecho da entrevista realizada com O. S. C., conselheira temática do OP).

No que se refere à postura do governo quando ocorriam atrasos em relação à execução dos investimentos definidos pela comunidade, os dados das entrevistas com os conselheiros permitem apontar que o governo tinha a preocupação de manter os conselheiros informados sobre a execução dos investimentos municipais. Conforme demonstrado pelos trechos das entrevistas citados a seguir, as justificativas governamentais na maioria das vezes estavam relacionadas a questões financeiras e eram acompanhadas do compromisso com a execução das obras assim que os recursos fossem viabilizados.

Coloca todas as suas razões, e no geral são financeiras, e sempre há a proposta de que tentará conduzir da melhor forma. E sempre se propõe a estar revendo e fazendo o que foi discutido em plenária e aprovado. Mas acontece bastante isso (trecho da entrevista realizada com O. S. C., conselheira temática do OP).

Aí vem o pessoal da coordenação explicar para nós porque não está sendo realizada a obra, que vai ter atrasos, que talvez não este ano, mas o ano que vem. Eles explicam para os conselheiros e delegados porque a população vem cobrar a gente. É o que tá acontecendo aqui. No começo pessoal participava bastante das plenárias, agora eles viram que está demorando e foram perdendo o interesse. Isso acontece em todo bairro, vota hoje já quer que faz amanhã (trecho de entrevista realizada com L. M., conselheira do OP).

No entanto, apesar da discussão sobre os atrasos com os conselheiros, que se reuniam com maior frequência, os dados do *survey* com os delegados do OP sugerem que houve uma falha institucional muito grande em relação à informação e discussão com os delegados do OP sobre as razões para o atraso na execução das obras. É possível perceber que muitas vezes as informações transmitidas aos conselheiros não eram repassadas aos delegados. Mesmo trabalhando com o intervalo que contempla o às vezes como um dado afirmativo, o total dos representantes que sustentavam que os delegados eram informados somam apenas 40% dos entrevistados.

Gráfico 4 Informação sobre atraso de obras



Fonte: autoria própria, com base no *survey* aplicado aos delegados do OP

É possível perceber que os atrasos de execução geraram uma relação bastante conflituosa com a comunidade no decorrer do processo. Tais afirmações podem ser ilustradas pelo trecho da entrevista citado a seguir.

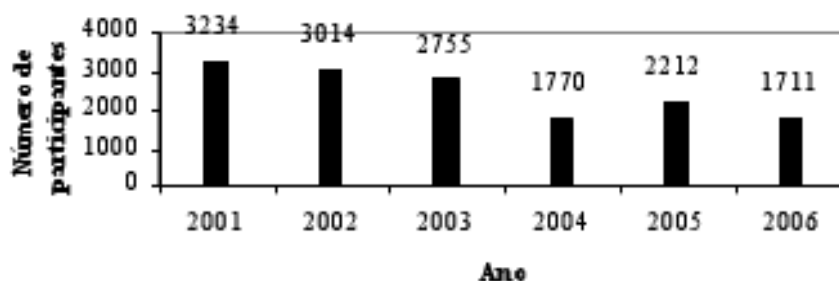
Das atrasadas? Houve discussão de verba que não tinha e tal, mas quando tinha verba eles apresentavam para nós. Inclusive disseram que ia vir 8 milhões do ministério da cidade e eu fiz constar em ata de então terminar os asfaltos atrasados (trecho da entrevista realizada com S. C., presidente do COP).

De 2005 a 2007, [...], as cobranças eram muito grandes (...) Porque elas queriam aquilo que tinha sido discutido e votado e a gente não tinha o que fazer. Então a gente fez... e teve muita dificuldade para essa relação, que esperava uma relação bastante tranqüila e ela passou a ser conflituosa (...) Teve um período de pessoas desacreditarem que elas iam ter de fato (...) E isso foi um complicador muito grande para processo (trecho da entrevista realizada com M. L., coordenadora do OP).

Em sete anos nunca tivemos um problema com conselheiros nem delegados. Apenas quando você atrasa o programa ou uma obra como investimento em uma determinada região. Eles, como são representantes da comunidade, são pressionados pela comunidade e aí eles vêm pressionar o município. Mas vemos isso como natural (trecho da entrevista realizada com V. R., Secretário Municipal de Obras).

Conforme abordado na literatura, a execução dos investimentos definidos no Orçamento Participativo é de suma importância para continuidade da participação, por gerar um “efeito demonstração” (WAMPLER; AVRITZER, 2004). Em Araraquara, o atraso na execução de diversas obras interferiu na credibilidade da experiência, acarretando, inclusive, desmobilização da participação social e enfraquecimento do processo, que caiu de 3234 participantes em 2001 para 1711 em 2006, conforme dados da Coordenadoria de Participação Popular.

Tabela 3 Número de participantes do OP de Araraquara (2001 a 2006)



Fonte: Coordenadoria de Participação Popular

O descrédito foi confirmado nas entrevistas em profundidade com os próprios membros do governo, integrantes da burocracia municipal e conselheiros:

Em 2003 foi votado o centro de referência do idoso. A gente teve muita dificuldade da execução deste projeto, mas entregamos este projeto em 2007. As pessoas nos cobravam muito essa demanda e a gente sentiu que houve um esfriamento da relação dos idosos com a gente porque eles perderam a credibilidade. Então nós tentávamos administrar isso enquanto o governo... porque na época eu estava na secretaria do governo. Eu recebia e tentava construir propostas ou alternativas e... isso vai ser construído ao lado do lar São Francisco e tivemos problema com a disponibilização do terreno, porque o terreno não era nosso era do DER. Enfim, uma série de questões burocráticas foram emperrando este processo, que também a burocracia, a demanda do dia-a-dia da prefeitura fazia com que muitas vezes a gente não conseguisse fazer aquilo que tivesse discutido atrás. Nós conseguimos levantar o centro de referência, está funcionando muito bem (Trecho da entrevista realizada com M. L., coordenadora de Participação Popular).

Embora o acompanhamento sistemático do processo permita apontar que o governo tomava as medidas no sentido de manter os conselheiros informados sobre as razões que levaram o governo a atrasar o cronograma de obras, destaca-se, todavia, que na fase crítica de atraso da execução dos investimentos, que aconteceu no início de 2003, boa parte do governo municipal, inclusive o prefeito, se esquivou de participar das atividades do OP, pois tinha dificuldades de se safar das cobranças da população dos bairros que participava do OP.

O acompanhamento do processo permite apontar que os atrasos em relação à execução dos investimentos definidos no OP foi uma constante em Araraquara. Aliás, não houve o estrangulamento do OP de Araraquara a partir do final de 2002 e a conseqüente derrota do governo municipal em 2004, devido à vitória de Lula para presidente. Os recursos do Governo Federal é que possibilitaram que várias obras que estavam em atraso desde 2002 fossem executadas, uma vez que o governo municipal se encontrava em dificuldades financeiras, inclusive para saldar a folha de pagamento dos funcionários do município.

Um dos aspectos que levaram ao atraso das obras foi a queda de arrecadação municipal. Os dados sobre a arrecadação municipal de

Araraquara (tabela 4) dão conta de que entre 2001 e 2006 houve uma involução na arrecadação de R\$ 301.366.035,00 para R\$ 262.702.492,00 (recuperando-se apenas em 2007 e 2008). O principal destaque fica por conta do ICMS que neste período caiu de R\$ 88.858.082,00 para R\$ 68.759.323,00 (dados da Fundação SEADE, 2011). Outra questão foi o fato de não se prever as despesas continuadas em obras definidas no OP, como por exemplo, foram calculados os valores das obras e não se pensou no custo com equipamentos, funcionários, água, luz e outras despesas.

Conforme enfatizam Allegretti, García-Leiva e Yáñez (2011, p. 97), a implementação de experiências de Orçamento Participativo deve ser algo muito bem planejado, pela grande quantidade de implicações e complexidade que requer as novas formas de realizar o que se propõem. Neste sentido, “la improvisación resulta uno de los enemigos principales de un proceso que plantea grandes potencialidades y que, por tanto, puede generar importantes expectativas de cambio en los participantes”.

E por não realizar um planejamento aprofundado, muitos processos de Orçamento Participativo têm fracassado. Um dos importantes fatores que atentam contra o bom funcionamento de experiências participativas é justamente não verificar a existência de condições mínimas para iniciar a realização do OP. E uma das mais imprescindíveis é prever uma situação econômico-administrativa minimamente viável. É importante analisar detalhadamente a viabilidade econômica do município e neste sentido é fundamental informações como o nível de endividamento, a fluidez de repasse de recursos de outras instâncias superiores, a previsão de arrecadação, a disponibilidade de recursos humanos para execução das propostas, etc.

Tabela 4 Arrecadação Municipal - Prefeitura Municipal de Araraquara - 2001 - 2008

Variável (em reais de 2010)	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008
Total da Receita Municipal	301.366.035	278.631.560	255.356.238	282.402.379	262.702.492	358.333.499	383.431.633
Total da Receita Tributária Municipal	54.900.118	54.925.388	45.621.759	50.519.136	54.880.789	61.410.645	64.860.006
Total de Arrecadação de Impostos Municipais	41.297.392	53.125.101	44.254.536	50.083.190	54.412.915	60.398.665	61.554.942
Arrecadação de IPTU	20.757.616	27.932.476	21.846.172	23.800.968	26.549.413	27.793.521	26.178.591
Arrecadação de ITBI	4.314.138	3.074.196	2.889.208	3.141.490	3.588.726	4.184.201	4.844.639
Arrecadação de ISS	17.444.468	18.798.952	16.726.555	19.608.028	20.293.888	22.958.874	24.533.068
Arrecadação Municipal de Contribuições de Melhoria	24.670	338.695	110.144	22.340	36.605	195.926	1.613
Receita Municipal por Transferências Correntes da União	76.722.373	71.530.550	63.750.035	64.496.921	67.755.972	75.739.515	78.814.103
Receita Municipal por Transferências de Recursos do SUS – União		37.269.511	34.967.651	30.273.923	29.171.354	32.865.149	31.603.428
Receita Municipal por Transferências da Cota-Parte do FPM	27.048.576	29.223.502	24.751.754	28.023.578	32.118.463	35.240.616	39.399.593
Receita Municipal por Transferências de Recursos do FNDE – União		1.178.610	1.145.222	3.519.768	4.034.081	5.202.300	5.504.612
Receita Municipal por Transferências da Cota-Parte do ITR	245.912	241.902	223.949	183.191	236.139	225.653	230.961
Receita Municipal por Transferências Correntes do Estado	118.847.549	104.117.353	85.345.706	84.935.804	88.057.274	94.715.891	105.983.934
Receita Municipal por Transferências da Cota-Parte do ICM S	88.858.082	84.624.063	67.523.467	66.755.590	68.759.323	72.230.241	82.730.254
Receita Municipal por Transferências da Cota-Parte do IPI	1.009.843	855.866	599.622	619.094	638.235	734.535	809.626
Receita Municipal por Transferências da Cota-Parte do IPVA	15.208.344	15.142.530	13.877.509	15.993.081	18.659.715	21.751.114	22.058.075
Receita Municipal por Transferências de Convênios		5.267.849	1.891.819	2.323.997	6.115.781	4.141.076	5.281.956
Total de Despesas Municipais	299.714.124	294.174.487	263.568.033	280.454.353	304.603.349	339.497.965	408.086.774
Total de Despesas Municipais com Investimentos	15.598.977	25.341.041	13.691.838	18.033.970	23.776.809	34.790.601	84.987.786
Receita Municipal Própria (Em reais de 2010)	103.067.789	102.715.410	104.612.935	125.889.633	98.378.927	149.127.229	153.605.018

Fonte: elaboração própria com dados da Fundação SEADE, 2011

ANO BASE 2004	Valores em R\$
Total da Receita Municipal	183.245.726,21
Total da Receita Tributária Municipal	32.200.613,90
Total de Arrecadação de Impostos Municipais	31.753.102,07
Arrecadação de IPTU	26.098.278,12
Arrecadação de ITBI	1.787.851,65
Arrecadação de ISS	12.445.253,16
Arrecadação Municipal de Contribuições de Melhoria	10.399,31
Receita Municipal por Transferências Correntes da União	71.413.572,40
Receita Municipal por Transferências de Recursos do SUS	27.827.595,38
Receita Municipal por Transferências da Cota-Parte do FPM	19.793.997,50
Receita Municipal por Transferências de Recursos do FNDE	1.985.439,07
Receita Municipal por Transferências da Cota-Parte do ITR	133.886,75
Receita Municipal por Transferências Correntes do Estado	62.812.831,05
Receita Municipal por Transferências da Cota-Parte do ICM S	50.431.967,15
Receita Municipal por Transferências da Cota-Parte do IPI	479.619,84
Receita Municipal por Transferências da Cota-Parte do IPVA	10.457.539,27
Receita Municipal por Transferências de Convênios	6.638.533,84

Fonte: Autoria própria com dados da Prefeitura Municipal de Araraquara

Ressalta-se que experiências participativas exigem execuções mais rápidas que os ritmos tradicionais da administração, pois criam muito mais expectativas em comparação com as decisões tomadas mediante aos mecanismos tradicionais, pois “estará mucho más expuesta a ser “fiscalizada” por la ciudadanía, y que, a menudo, hasta implicará algunos gastos más que los habituales (técnicos, sugerencias de mejora, ampliación de las propuestas iniciales, imprevistos en su realización).

Em Araraquara houve uma situação agravante, que foi o fato do processo de transição governamental não ter sido realizado a contento, pois o prefeito anterior, Waldemar De Santi, era do PP, um partido adversário político do PT. Acresce-se a isto a falta de experiência governamental de praticamente toda a equipe que estava assumindo cargos no governo petista. Neste cenário, poderia ter sido mais prudente retardar a implantação do OP do que implantá-lo sem as condições prévias necessárias.

Enfatizam Allegretti, Garcia-Leiva e Yáñez (2011), no entanto, que situações de crise econômica não se constituem um obstáculo definitivo para impedir a realização de orçamentos participativos. Citam como exemplo o OP desenvolvido no município de Torreperogil, onde

el equipo de gobierno ha decidido, como medida ante la crisis económica, que las inversiones municipales fueran aquellas surgidas exclusivamente de los presupuestos participativos, en la medida que eran las que debido al sistema democrático contaban con mayor legitimidad (ALLEGRETTI; GARCÍA-LEIVA; YÁÑEZ, 2011, p. 97).

No entanto, ações como esta de priorizar os investimentos definidos no OP necessitam de alto grau de comprometimento do governo com a participação e alto grau de vontade política do prefeito. Não foi este o caso do OP de Araraquara, onde, havendo crise financeira, a primeira medida foi diminuir drasticamente o cumprimento das prioridades definidas no OP, enquanto outros projetos exclusivos do governo, não definidos no OP, foram implementados. O cumprimento das obras e programas definidos no OP só foi retomado quando a prefeitura obteve um fôlego financeiro por conta de recursos do governo federal, conforme será discutido adiante.

Buscando-se verificar o grau de respeito à sistemática de elaboração da política de investimento pela via da participação popular, o acompanhamento do processo permite apontar que *diversos investimentos que não foram definidos nas atividades do Orçamento Participativo foram realizados*. Aliás, embora o governo propagasse que todos os investimentos em Araraquara seriam definidos pela comunidade no processo participativo, em relação ao volume de recursos em termos absolutos, a maior parte da verba de investimentos aplicada entre 2001 e 2008 não foi definida no OP.

Mais especificamente, todas as que foram executadas com recursos do Governo Federal e Estadual não foram submetidas às definições do OP. O agravante em relação a isto é que as obras executadas com recursos oriundos de outras esferas do poder quase sempre contam com uma contrapartida que às vezes ultrapassa os 30% do custo total da obra. E, ainda, pelo fato de que tal contrapartida geralmente é retirada dos recursos disponibilizados para os investimentos definidos no OP.

Tal fato relativiza o argumento da falta de verba para execução das obras e programas definidos no OP e externa uma postura institucional de priorizar investimentos definidos exclusivamente pelo governo em detrimento

de programas e obras definidos no OP. Isto demonstra a guinada da vontade política do prefeito, a partir da vitória eleitoral de Lula em 2002, pois o processo participativo requeria um processo árduo de envolvimento e exposição do secretariado para imposição da agenda governamental, conforme demonstrado, e já se tinham outros mecanismos de barganha com o Legislativo municipal.

A totalidade dos investimentos definidos no OP fica muito aquém do volume despendido pelo governo em apenas duas grandes obras que tiveram como fonte financiadora o Governo Federal: o contorno ferroviário e a Arena da Fonte Luminosa.

Esse procedimento foi sistematicamente utilizado por decisão do governo, o que se tornou o “calcanhar de Aquiles” do Orçamento Participativo de Araraquara, na medida em que as chamadas contrapartidas achatavam sobremaneira as verbas de investimentos deliberadas no OP. A contrapartida é um instrumento de controle dos governos Federal e Estadual, utilizado como um fator condicionador de liberação de recursos de investimentos para as prefeituras. Nos seis anos de governo de Edinho Silva o Governo Federal investiu mais de R\$ 200 milhões em projetos em praticamente todos os setores do município, e o Governo Estadual repassou mais de R\$ 10 milhões em convênios para Araraquara.

Nas entrevistas em profundidade com agentes governamentais foi possível confirmar que uma série de investimentos não definidos no OP foi executada ao longo do processo, contrariando o discurso oficial que afirmava que todos os investimentos realizados pelo governo se originavam no processo do Orçamento Participativo. Estas afirmações podem ser ilustradas pelo trecho da entrevista citado a seguir:

Está claro que uma Secretaria de Educação ela compreende uma demanda apresentada pelas mães e profissionais de educação, que determinada escola precisa aumentar o número de sala de aulas, no caso o CER de salas para abrigar bebês. Ela pode viabilizar isso no seu orçamento. Eu não saberia dizer se for fazer um comparativo com o orçamento participativo o que mais se realizou. De fato você tem o contrário, também muitas secretarias só pagaram salários. Por

exemplo, Secretaria de Obras e Serviços só pagou salário e cuidou da manutenção e encargos sociais. Todo o orçamento ali veio do orçamento participativo, mas é evidente que ao longo desse período todo teve obras que eram absolutamente necessárias de acontecer. Então o governo tinha por responsabilidade reservar recursos para dar conta dessas demandas (trecho da entrevista realizada com E. de N. S., coordenador de Participação Popular).

Ocorre que as obras realizadas pelo governo que não foram definidas no OP eram voltadas principalmente a legitimar o governo para outros segmentos sociais que não participavam do OP. Pode-se citar como exemplo a reforma de uma rua central da cidade, a rua 5, um dos principais cartões postais da cidade:

As secretarias trataram de projetos que seriam pertinentes ao conjunto do plano de governo, que é um compromisso assumido com a cidade em relação às situações que eram emergenciais ou, por exemplo, a Rua 5. O orçamento é federal não tem porque você discutir com o orçamento participativo. Mas vamos dizer que se você tivesse uma necessidade na Rua 5, sem recurso federal, você tinha que tirar o próprio. O secretário teria liberdade para apresentar no OP e a população pode votar ou não (trecho da entrevista realizada com E. N. S., coordenador de Participação Popular).

Além desta obra, pode ser citada também a revitalização da rua Nove de Julho (rua 2), principal corredor comercial da cidade, que foi executada com recursos do Governo Federal e contrapartidas municipais, devido ao fato de não ter sido contemplada no Plano de Investimentos definido pelo Conselho do Orçamento Participativo por dois anos consecutivos. Pode-se acrescentar, ainda, a retirada dos trilhos da área central da cidade, a construção de um grande complexo esportivo “Arena da Fonte Luminosa”, a incorporação do complexo esportivo da Ferroviária ao patrimônio da prefeitura e a recuperação de todo o Parque Aquático da Ferroviária, a criação do Parque dos Museus, a reforma do Teatro Municipal e a ampliação do Fórum como outros investimentos que não foram aprovados no OP e realizados no município de Araraquara. Repetido textualmente na conclusão

2.3 Monitoramento e controle social

Uma política empoderada requer mais do que a existência da deliberação e implementação das decisões. Deve contemplar também mecanismos de monitoramento contínuo, acompanhamento da execução das decisões que permitam a prestação de contas e a responsabilização dos agentes governamentais. Até que ponto os participantes são capazes de controlar eficazmente a implementação das decisões? Esta pergunta de pesquisa guiou a análise da fase de **Monitoramento** das políticas.

Os processos participativos raramente contemplam o monitoramento e o controle cidadão. No entanto, este último nível de participação é o que a maioria dos teóricos democráticos tem em mente quando propõem que a participação nas políticas públicas fortaleça aqueles que são tradicionalmente excluídos do processo decisório (ABERS, 2000).

Avaliar as condições para o controle cidadão é importante devido à relevância deste aspecto para mensurar a existência de um processo de empoderamento da sociedade civil.

Neste quesito, buscou-se analisar se os cidadãos interferiam ativamente nas decisões públicas a partir do momento em que o plano de investimentos havia sido elaborado.

A análise do processo demonstra que este foi o aspecto mais relegado em todo o ciclo participativo em Araraquara. Embora tenham sido criadas comissões de acompanhamento com a participação de representantes da população, a Comissão de Avaliação de Obras, a Comissão de Acompanhamento do Orçamento e de Licitação, estas funcionaram somente no início do processo. A partir dos dados auferidos junto aos membros do governo, verificou-se que o OP de Araraquara teve um avanço muito tímido no que se refere ao funcionamento de mecanismos de controle social sobre a execução dos investimentos definidos naquele espaço de participação. Aliás, os relatos dos próprios entrevistados do governo dão conta de que nem a comissão de fiscalização, formada pelos representantes da comunidade, funcionou a contento.

Na verdade uma das coisas que mais aconteciam era em relação à pavimentação as pessoas reclamavam no OP, da obra. E até por isso que uma das peças fundamentais, tanto na sub-região como nas regionais no OP, é a presença dos secretários. No caso do OP, a presença dos secretários em relação àquelas obras foi objeto de votação para falar do custo ou do orçamento global e definir, se você não consegue fazer todas as ruas de um bairro, quais serão as ruas. Mas no processo da sub e da regional as pessoas fizeram as suas intervenções em relação à obra, sendo realizada a obra do ano passado, que está sendo realizada onde que o secretário de obras tinha de responder, ou anotar e depois responder. Porque eu me lembro de uma situação no Paiol (Jardim Águas do Paiol) de algumas ruas que estavam ali sendo executadas e que não eram as ruas que elas tinham decidido no OP do ano anterior, mas estas se referiam ao ano anterior. Essa do ano anterior será realizada depois dessa. Não digo que isso seja uma intervenção, mas é um espaço onde as pessoas possam dialogar com o governo e no que tange o projeto. Não me lembro de mudanças efetivas, tivemos reivindicações de muitos que não participaram do processo. Estão fazendo determinada obra em determinado lugar, mas isto não é o mais importante, mas isso foi definido pelo seu representante na reunião do Conselho do Orçamento Participativo e o governo respeita o que foi decidido nessa reunião, seja saúde, educação, creches e até obras. E eu acho que o que deveria ocorrer é que a comissão funcionasse, com ela entrando a discussão por dentro do OP e ela deveria discutir as obras, o ritmo da obra, por exemplo. Discutir se aquela obra foi definida daquela forma (trecho da entrevista realizada com E. N. S., coordenador de Participação Popular).

Inclusive nós nos primeiros anos, em todo o processo, nós realmente criamos uma dinâmica, que além da escolha da prioridade, que também interferisse no processo de execução. Porque na caravana, quando a gente visitava as regiões e as prioridades, a gente também visitava as obras e, muitas vezes, eles questionavam porque a obra era daquele jeito e não foi feito de outro jeito. Então eles davam o seu pitaco em algumas situações de investimento que era processo democrático de participação, até de controle público, de controle do investimento público, essa participação era efetiva (trecho da entrevista realizada com R. S., assessor de Participação Popular).

A desativação das comissões foi atribuída por alguns membros do governo às dificuldades de participação dos próprios conselheiros, à quase interrupção total na realização de obras sob o argumento das dificuldades financeiras e, por outros, à interpretação de que esta é uma prerrogativa da Prefeitura, então os conselheiros não deveriam ter este poder de fiscalizar a execução dos investimentos. Percebe-se em algumas entrevistas a falta de

disposição por parte de alguns secretários municipais em facilitar o controle social sobre a execução dos investimentos. Os próprios relatos de vários entrevistados do governo identificam que essa seria a grande falha do Orçamento Participativo de Araraquara, pois o mesmo não dinamizou o processo de participação no sentido de garantir uma atuação social mais ativa no que se refere à fiscalização sobre a execução dos investimentos que são definidos no OP.

No período que lá estive como coordenador, era a grande falha nossa, porque o OP monta comissões inclusive uma delas que acompanha o orçamento e outra que acompanha obras. Então, o conselheiro, até porque trabalha o dia todo, tem muita dificuldade de sacramentar o processo e de fazer as comissões funcionarem porque o período em que as obras acontecem é o período chamado comercial, em que as pessoas estão trabalhando. Não dá para acompanhar e então foi uma dificuldade que tivemos de consolidar esse processo de maneira plena (trecho da entrevista realizada com E. N. S., coordenador de Participação Popular).

Nos quatro primeiros anos que eu coordenei o orçamento participativo nós tínhamos uma comissão de licitação, de acompanhamento de obras e projetos. A gente tinha grupos organizados entre os delegados que acompanhavam essas discussões. E a gente sempre estava passando as informações. Nós tivemos uma dificuldade muito grande em 2004 e 2005, que nós praticamente tivemos que parar a execução de obras por conta do nosso orçamento. Então, a gente teve um período que a gente demorou muito para apresentar resultados daquelas votações. Demorou-se três anos para responder à demanda e muitas vezes as pessoas tiveram alguma dificuldade em dar crédito para isso. Então, o que eu sinto é que nos quatro primeiros anos do orçamento participativo, com a primeira equipe do orçamento e depois segundo governo com outra composição de forças... Por vários motivos o OP perdeu um pouquinho de força. Eu sinto isso. Eu sinto que o OP dos quatro primeiros anos teve mais força, tinha mais gente dos bairros, mais delegados e conselheiros acreditando no processo em 2005. Eu sinto que tivemos dificuldades e não foi por conta da equipe, foi por conta da falta de respostas, esse hiato que criou entre a demanda construída e a demanda inserida no orçamento e a efetivação da demanda, seja a construção da obra, do asfalto (trecho da entrevista realizada com M. L., coordenadora de Participação Popular).

Em específico, o que eu me lembro é assim como... até para a gente não ter nenhum questionamento entre população e a empreiteira, a gente sempre acertava com eles que qualquer questionamento que houvesse deveria ter uma anotação e perguntar ao responsável da obra, o engenheiro, mas quando se tratava de questões financeiras

ou do caso, comprou uma torneira e porque não a outra, é que eles fizessem isso nas reuniões do conselho. Chamava o titular da pasta, o Secretário de Obras para estar respondendo os motivos de ter comprado aquela torneira e não uma torneira mais barata. Sim havia, mas específico não me lembro de nenhuma, de nenhuma situação que chegasse a paralisar a obra porque está inadequada. Quando isso aconteceu foi por fiscalização da prefeitura (trecho da entrevista realizada com R. S., assessor de Participação Popular).

Não, não tem esse poder. Até porque esse poder é da prefeitura e tem uma legislação para ser seguida. Você tem licitação, contrato e medidas legais para paralisar ou mudar o formato da execução daquela obra. Isso os conselheiros não tem. O que eles faziam muito é apontar os problemas quando o trabalhador trabalhava sem carteira assinada ou estava trabalhando sem equipamento de segurança. Então a comunidade fazia via OP e o OP virou um tipo de ouvidoria na prefeitura, porque ia lá fora. E ele era o link entre o bairro e a prefeitura. O Secretário de Fazenda não ia para fora, mas o OP ia fazer a discussão, levar o próprio panfleto na plenária do dia. E quando tinha alguma demanda que estava lá no bairro a população vinha através do OP e... se tornou uma ouvidoria (trecho da entrevista realizada com D. S., secretário municipal de Administração).

Trechos de entrevistas com os membros do governo, como o citado logo acima (com o secretário municipal de Administração), demonstram uma postura contundente de que a comunidade não tem que ter poder para fiscalizar a execução dos investimentos, visto que esta deve ser uma prerrogativa do responsável legal por viabilizar a efetivação destes investimentos, o próprio governo.

Buscando-se auferir como os conselheiros analisavam a sua capacidade para acompanhar e fiscalizar o processo de execução dos investimentos definidos nas atividades do Orçamento Participativo de Araraquara, foi possível identificar que eram realizados apenas questionamentos pontuais e não uma sistemática de acompanhamento e fiscalização dos investimentos.

No começo a gente tinha a comissão de avaliação de obras, hoje a gente não tem tanto. Tinha o poder de ver se o material era de primeira, se licitação estava certa. Eu acho que tem um poder, aí você propõe uma comissão aí a pessoa não vai. Você está participando e indo em uma obra, até a condição você pode diminuir. Você percebe quando um serviço está mal feito. A escola do Vale do Sol nós fomos várias vezes fazer vistoria. Mas a gente é cidadão comum e trabalha durante o dia. Eu só vou no OP porque é à noite,

porque se fosse durante o dia também é inviável para eu participar (trecho da entrevista realizada com S. C., presidente do COP).

Já houve casos na qualidade de materiais. A gente foi visitar a obra e essa pessoa que questionou essa obra e questionou a qualidade do material e foi ouvido (...) Que iam avaliar a qualidade do material e passar a gente a resposta e foi passado (...) o conselho do orçamento participativo com o coordenador, não prefeitura, mas conselho – fomos prestar esclarecimentos. Tem lugar que está atrasado (...) Talvez por maldade ou por falta de conhecimento a pessoa ia para a rádio e dizia que foi votado e não foi cumprido (trecho da entrevista realizada com É. L., conselheiro do OP).

Em termos gerais, os conselheiros identificavam que não tinham poder para acompanhar a execução das obras:

No final você queria acompanhar a obra, queria fazer, queria participar, o que é o ideal, pois OP é o Orçamento Participativo, não é só o orçamento, a execução também deveria ser seguida, a gente deveria estar olhando de frente se isso está sendo bem feito ou não, mas não podia.

Na execução não. No meu caso, eu intervi muito em relação à escolha, pois no caso o meu bairro que era da região 4, no momento que estava escolhendo eles não queriam fazer. Eles queriam favorecer um bairro mais próximo e não um bairro carente. A gente tentou falar, tentou batalhar, pelo que os moradores estavam querendo. Isso a gente teve condições de tentar intervir, mas na execução não (...) A briga maior é sempre antes, depois de pronto não tem mais pelo quê brigar. Se a população está descontente depois que está feito, está feito, então não tem mais o que discutir. Não sei se o erro foi da população, dos conselheiros ou da prefeitura, depois de pronta não tem como discutir (trecho da entrevista realizada com A. C., conselheira do OP).

De acordo com conselheiros, considerando que o processo de monitoramento e controle cidadão era bastante precário, no caso de se identificar alguma irregularidade, eram acionados os vereadores.

O mais que você pode fazer é chegar no seu vereador, seu representante de bairro, e dizer para ele fazer uma intervenção no caso de uma irregularidade. Então você tem alguém superior que pode estar nesse trabalho da população para com o vereador. O vereador tem de ficar sabendo dos problemas da sua região. Se algo estiver acontecendo é ele quem tem de fazer a intervenção, essa é a função do vereador (trecho da entrevista com J. R., conselheiro do OP).

A análise dos dados contidos nas entrevistas em profundidade realizadas com os conselheiros do Orçamento Participativo de Araraquara, permite apontar que esta foi a principal lacuna no funcionamento desta experiência específica. Isto pode ser apontado como um aspecto que, em grande medida, comprometeu o sucesso desta experiência no que se refere à socialização do poder.

A partir de dados do *survey* com os delegados, é possível perceber que a maioria destes também avaliava que os representantes da população não tinham poder para monitorar as obras e projetos e realizar a suspensão das mesmas no caso de não estarem sendo executadas de acordo com o que foi definido no OP.

Gráfico 5 Suspensão de obras



Fonte: autoria própria, com base no *survey* aplicado aos delegados do OP

No que se refere aos questionamentos sobre o poder dos delegados para suspenderem a execução das obras se estas não estivessem de acordo com o que foi definido no OP, os dados levantados junto aos delegados dão conta de que na medida em que o projeto saía da etapa de definição para a etapa de execução o governo passava a exercer um maior controle. Se na definição do plano de investimentos o governo tinha que se reportar à

população e, de forma particular, aos conselheiros do OP para aprovar suas prioridades, nesta fase do processo o poder da população era reduzido sobremaneira. A partir do critério de agregar os dados *sempre, quase sempre e às vezes* como demonstrativos de empoderamento social, é possível sugerir que a maioria dos entrevistados não identificava o seu poder em relação a este aspecto, na medida em que apenas 30% dos entrevistados afirmava ter poder para suspender os investimentos se os mesmos não estivessem de acordo com o que foi definido no OP.

O acompanhamento do processo participativo do OP de Araraquara possibilita afirmar que os representantes da comunidade não dispunham de mecanismos para interferirem no cronograma de execução dos investimentos, interferiam apenas em questões pontuais. Talvez o maior desafio desta modalidade de experiência participativa seja desenvolver mecanismos eficazes de acompanhamento e fiscalização por parte dos representantes da comunidade, permitindo, desta forma, um controle social de fato sobre todo o processo.

Mecanismos de monitoramento requerem também um alto grau de informação; sem informação os cidadãos não podem monitorar as ações públicas.

No que se refere às informações disponibilizadas pelo governo, outro quesito importante para mensurar o empoderamento da sociedade civil em experiências com essas características, os dados das entrevistas com os representantes da comunidade demonstram que uma parte dos representantes da comunidade destaca que o governo disponibilizava as informações necessárias para que a população pudesse acompanhar o processo de definição e execução dos investimentos definidos nas atividades do Orçamento Participativo. Conforme estes representantes, o governo informava o preço geral da obra e dos materiais consumidos por ela. Ressaltam, ainda, que o governo organizava cursos de formação para os delegados e conselheiros, palestras para os participantes do OP, visitas dos representantes em outras cidades para que os mesmos pudessem ter informações sobre outras experiências, etc. e que tais iniciativas institucionais contribuíram para que os

conselheiros pudessem ter uma intervenção mais qualificada nas atividades do OP.

Fica, têm acesso a todas as informações, e inclusive fica sabendo do custo que está envolvido, um exemplo quando você pega pavimentação ou escola você fica sabendo do preço de cada material (trecho da entrevista realizada com É. L., conselheiro do OP).

Tinha, participei de palestras. Eles deram um curso para a gente durante um mês e a gente ia lá toda semana, cada semana eram palestrantes. Então a gente aprendia muitas coisas. Viajei com o pessoal da prefeitura para Catanduva para saber como funcionava o orçamento participativo lá, Campinas. Então como sempre estava lá atuando então eu tive bastante informações. Consegui definir sim (trecho da entrevista realizada com L. M., conselheira do OP).

Outra parte dos representantes da comunidade destaca que a população tomava conhecimento a respeito do processo de execução dos investimentos escolhidos nas atividades do Orçamento Participativo somente a partir do que era veiculado pela imprensa. Conforme tais conselheiros, desde que a população de um modo geral tivesse interesse, esta poderia ter acesso às informações que eram divulgadas pela mídia, pois inexistia um esquema formal de comunicação institucional.

A população fica sabendo, sim, quando tem interesse, mas aí a própria mídia divulga, no dia seguinte sempre divulga. Já vi tanto a imprensa escrita quanto o rádio. TV eu não me lembro (trecho da entrevista realizada com I. J., conselheiro do OP).

Pela imprensa desde o momento que lançaram o programa, na reunião de lançamento depois da primeira plenária. (...) Só se fosse através da imprensa porque não tinha nenhum tipo de esquema de comunicação, quem não vinha na reunião não ficava sabendo, decerto assim olha você não foi na reunião e nós discutimos isso mas não tinha nada formal (trecho da entrevista realizada com R. M., conselheiro do OP).

O processo de investigação participante e os dados das entrevistas com os conselheiros demonstraram que o governo não disponibilizava alguns dados necessários para que a comunidade tivesse discernimento na hora de escolher as demandas e acompanhar o cronograma de execução dos investimentos definidos neste espaço de participação política.

V. CONCLUSÃO

Nesta pesquisa partiu-se da hipótese de que as novas institucionalidades participativas criam oportunidade estrutural que aumenta a possibilidade de ação dos cidadãos comuns para realizar escolhas políticas que afetam suas vidas, o que pode gerar empoderamento social. Com base na discussão realizada nesta tese, é possível concluir que a participação cidadã na tomada de decisão é uma medida de empoderamento. O arranjo institucional de Orçamento Participativo, em termos gerais, cria uma estrutura formal de oportunidade para o engajamento Estado-sociedade, por isto é um mecanismo para o fortalecimento da cidadania e para o empoderamento dos grupos mais desfavorecidos.

Especialmente em um país como o Brasil, que historicamente foi marcado pela insularidade e patronagem, onde a política local tem sido dominada pelos interesses das elites, o OP significa um esforço no sentido do empoderamento social. E neste sentido, o governo local é um âmbito propício para o *empowerment*, onde as possibilidades de reforma institucional são maiores (BAIOCCHI et al., 2006).

A criação de arenas participativas como o Orçamento Participativo é uma medida para o empoderamento social, no entanto, o grau de eficácia democrática e os resultados da participação cidadã variam de experiência para experiência. O tipo de resultado dos processos participativos é condicionado por um lado, pela capacidade da sociedade civil e pelo tecido social pré-existente e, por outro, pela natureza da oportunidade estrutural formal.

No caso específico da experiência analisada, é possível afirmar que o OP de Araraquara resultou em um nível elementar de empoderamento dos atores sociais e este relativo grau empoderamento social pode ser explicado a partir da compreensão do desenho participativo interativo (AVRITZER, 2008), ou seja, à forma como se articularam as variáveis intervenientes nos resultados

da participação: o padrão associativo da população araraquarense, a vontade política e o desenho institucional.

Verificou-se em Araraquara uma autonomia mutuamente relativa, ou seja, ocorreu uma relativização da autonomia de cada um dos polos envolvidos, mas este processo foi marcado por um protagonismo estatal.

O processo do OP de Araraquara foi marcado por importantes limitações e severas assimetrias de poder, o que pode ser explicado por alguns fatores. O baixo padrão de associação e mobilização da sociedade civil de Araraquara influenciou diretamente no desenho de OP desenvolvido no município, cujo sentido foi do Estado para a sociedade, ou seja, *top-down* (de cima para baixo), sendo a implementação do Orçamento Participativo de Araraquara algo concebido unicamente por uma iniciativa do governo e também por isto muito mais dependente da postura e do empenho político do mandatário. A ausência de uma tradição associativa no município é um elemento que limita o sucesso de experiências de participação popular (FEDOZZI, 2001; VITALE, 2004), pois uma sociedade civil desarticulada torna-se suscetível às assimetrias de poder.

A sociedade civil de Araraquara, que não dispunha de um padrão de participação, deparou-se com a possibilidade de intervir na definição da política de investimentos municipais sem o aprendizado democrático que requer experiências deste tipo, ou seja, sem dispor de um histórico de reflexão e debate dos problemas coletivos, de posicionamento frente às instituições políticas, de deliberação coletiva ou mesmo de expressão em público, devido à ausência de associações civis capazes de conformar espaços de socialização, debate e de aprendizado político sobre os temas coletivos.

Na ausência de um associativismo civil forte, a variável preponderante na implementação do OP em Araraquara foi a vontade política do prefeito. A vontade política em desenvolver o Orçamento Participativo em Araraquara pôde ser claramente dividida em dois momentos: o primeiro marcado por um alto e o segundo por um baixo nível de comprometimento do prefeito com o OP. O primeiro momento, de alta vontade política na implantação do OP em Araraquara, pode ser explicado especialmente pela utilização instrumental deste arranjo institucional como uma ferramenta para legitimação e

governabilidade. O prefeito petista foi eleito a partir de um inexpressivo arco de alianças eleitoral. Em um cenário de minoria, tornou-se manifesto o risco da Câmara Municipal ser uma instância institucional de veto à agenda do Executivo, onde a esmagadora maioria parlamentar poderia adotar a estratégia de não cooperar com o prefeito. Portanto, mostrou-se estratégico criar o Orçamento Participativo. E enquanto ferramenta para garantir governabilidade, o OP mostrou-se bastante eficaz, uma vez que todos os planos de investimentos foram aprovados sem que houvesse alterações significativas.

Assim, havia uma face visível do OP, democratizar a gestão pública, e uma face oculta, neutralizar a oposição na Câmara Municipal. Portanto, a criação do OP em Araraquara não teve um significado exclusivo de um comprometimento do governo local com a implantação e o desenvolvimento de ações visando “partilhar” o poder com setores da sociedade. Neste caso específico, a implantação do OP não foi fruto de uma vontade política do prefeito em efetivamente compartilhar a gestão orçamentária por “abrir mão do poder” em nome da população, e sim uma estratégia de criar uma aliança com a população no sentido de neutralizar a Câmara Municipal.

Não obstante, pode-se notar claramente uma drástica mudança na vontade política do prefeito em manter o Orçamento Participativo no município, chegando a um *segundo momento da vontade política*. As intervenções governamentais no sentido de fortalecer o Orçamento Participativo foram definindo a partir da vitória eleitoral de Lula em 2002. A eleição do presidente petista e consequente mudança no contexto nacional possibilitaram que Araraquara recebesse vultosos investimentos do Governo Federal, aumentando, inclusive a importância do prefeito petista. Tal fato chamou a atenção de muitos vereadores, que buscaram se articular pessoalmente com o prefeito Edinho Silva.

A partir daquele momento foi aberto um canal privilegiado entre o Legislativo e o Executivo Municipal, envolvendo o atendimento dos vereadores semanalmente no Gabinete do Prefeito. Deste modo, o governo municipal passou a contar com diferentes mecanismos de barganha política, que possibilitaram a aprovação de diversos projetos na Câmara Municipal. Na

medida em que se solidificou uma estratégia de relação institucional com o Legislativo Municipal, que acabou por neutralizar a intervenção da oposição daquela instituição, o OP foi colocado em segundo plano.

Essa mudança em relação ao compromisso governamental com o OP culminou em mudanças no próprio desenho institucional no sentido de diminuir o poder da população no processo, o que pôde ser constatado a partir da análise dos documentos oficiais, como o Regimento Interno do Orçamento Participativo.

A modalidade de desenho institucional expressa a institucionalização da correlação de forças existente na relação entre governo e setores da sociedade civil local. E neste sentido o desenho institucional do OP em Araraquara foi unilateral, ou seja, as regras e o modelo foram definidos integralmente pelo governo e pouco esclarecidos aos demais atores envolvidos. Este aspecto do desenho institucional é importante para os resultados da participação, pois desenhos constituídos de baixo para cima são mais fortemente democratizantes e distributivos (AVRITZER, 2003).

No caso de Araraquara, o desenho institucional teve também a característica de ser exógeno, ou seja, importado de outras localidades. O desenho inicial foi importado do Sul do país, particularmente a partir do intercâmbio com petistas de Caxias do Sul e de Porto Alegre, devido à falta de experiência do governo e principalmente dos gestores que estavam diretamente coordenando a implantação do Orçamento Participativo.

Apesar de parecer um anacronismo a transposição de um modelo para aplicá-lo a outra realidade, embora com a desvantagem do desenho institucional do OP de Araraquara não ter sido especialmente desenvolvido levando-se em consideração a realidade e especificidade deste município, foi exatamente este intercâmbio com as experiências desenvolvidas no Sul do país (Porto Alegre e Caxias do Sul) que deram consistência ao OP de Araraquara, justamente pelo fato de que as experiências que inspiraram este desenho institucional eram balizadas em desenhos participativos robustos, construídos com a participação da população. Por ter como parâmetro estas experiências é que o OP de Araraquara não limitou-se a um processo de

caráter consultivo e sim deliberativo, no qual a população, por intermédio de representantes, definia o percentual referente aos investimentos, que equivalia a 5% do orçamento municipal.

Portanto, o fato de se adotar um modelo de um município onde o processo participativo era robusto, fez com que a população tivesse um grau importante de autoridade, mesmo que esta tenha sido relativizada no decorrer do processo. Isto se torna evidente pelo fato do governo ter reformulado o Regimento Interno no decorrer do processo de Orçamento Participativo, de modo a ampliar o controle do governo e diminuir formalmente o poder dos representantes no OP. Verificou-se, por exemplo, a substituição do termo “deliberar” por “acompanhar” ou “emitir opiniões”.

É possível perceber, portanto, o caráter provisório do desenho institucional mais robusto, mais ligado à primeira fase de grande vontade política do prefeito em relação ao OP.

Portanto, as três variáveis associadas (padrão associativo, vontade política e desenho institucional) explicam o perfil do Orçamento Participativo de Araraquara. Considerando-se a existência de um associativismo civil caracterizado por uma frágil organização comunitária, permeado por práticas políticas clientelistas e personalistas, houve total protagonismo governamental na definição do desenho participativo. O governo municipal foi o responsável pelo estabelecimento do conjunto de regras, normas, instâncias e momentos do Orçamento Participativo de Araraquara, que modelaram em grande medida o comportamento dos atores políticos e sociais envolvidos com o OP.

Mensurando o empoderamento da comunidade com base na avaliação da capacidade deliberativa dos atores sociais no OP, nesta pesquisa o empoderamento foi avaliado a partir do nível de decisão e autonomia da sociedade civil em termos de formulação, implementação e monitoramento das políticas e investimentos municipais definidos nas plenárias do Orçamento Participativo.

No que se refere à sua dinâmica, o OP de Araraquara foi altamente centralizado, marcado por uma atuação constante do governo, que foi responsável por colocar o projeto na agenda municipal, por definir as

características do desenho institucional e por coordenar o funcionamento do processo. Do ponto de vista formal, somente na fase de *definição e deliberação* verificou-se um protagonismo social, pois formalmente o governo tinha direito a voz, mas não a voto. Cabe ressaltar, no entanto, que autoridade e escala de participação eram inversamente proporcionais, ou seja, conforme aumentava o escopo da decisão, diminuía o número de participantes.

Em relação à formulação e definição das políticas, foi possível verificar que os representantes da população de fato definiam os investimentos municipais, pois esta era uma prerrogativa exclusiva dos representantes da comunidade no Conselho do Orçamento Participativo (COP). Isto se deve em grande medida aos desenhos participativos robustos de Caxias do Sul e Porto Alegre, que inspiraram o OP de Araraquara, mesmo quando o governo tinha interesse de influenciar o Plano de Investimentos municipal, as regras garantiam que a última palavra seria do COP.

Portanto, o governo, de certa forma, se submetia ao “crivo” da comunidade no que tange à definição do plano orçamentário. A visão de um protagonismo comunitário no que se refere à definição do Plano de Investimentos deve-se ao fato de que, ainda que o governo tivesse seus próprios projetos, os mesmos deveriam ser apresentados nas plenárias e submetidos à votação.

Isto não significa, no entanto, que a política de investimentos era definida sem interferências do Executivo municipal. Foi possível constatar que o governo sempre buscou interferir na definição dos investimentos, no sentido de “convencer a população do que era importante para a cidade”. Podem-se identificar três ordens de interferência e poder governamental: do próprio prefeito, do secretariado e dos técnicos da burocracia municipal. Destaca-se que os argumentos técnicos e o conhecimento da máquina pública muitas vezes eram determinantes na definição do Plano de Investimentos. Havia uma interpretação por parte de membros do governo sobre a necessidade e legitimidade do governo de controlar o processo, atrelada à compreensão de que os atores da comunidade não estavam preparados para definir a política de investimentos da prefeitura.

Cabe a ressalva de que em projetos participativos como o OP o fato do governo apresentar prioridades não significa necessariamente uma deturpação do processo. Como afirma Blanco e Ballester (2011), a participação ativa do governo não é contraditória com processos participativos, desde que não se confunda com intervencionismo e necessidade de exercer um rígido controle sobre a dinâmica participativa. No entanto, a disputa de prioridades entre governo e sociedade é legítima desde que haja, de fato, discussão das propostas, apresentação dos argumentos e real convencimento do outro polo envolvido, pois o consenso buscado nessas experiências participativas necessariamente é precedido por etapas de disputas e conflitos.

É este procedimento argumentativo que é defendido pelas concepções deliberativas da democracia, as quais baseiam-se no princípio de que “as decisões afetando o bem-estar de uma coletividade devem ser o resultado de um procedimento de deliberação livre e razoável entre cidadãos considerados iguais moral e politicamente” (BENHABIB, 1996, p. 69 apud MAIA, 2007).

Projetos participativos pressupõem que as decisões que digam respeito a um conjunto amplo de cidadãos devem ser realizadas de forma negociada, numa interação de que fazem parte a autoridade e os imediatamente interessados, mas que em princípio seja aberta à participação ou à revisão de todos os concernidos. Que as pretensões interessadas se apresentem, as posições apresentadas sejam negociadas e as decisões sejam tomadas ante o conjunto dos cidadãos (GOMES, 2008).

No caso de Araraquara, no entanto, não havia dois polos fortes, visto que a sociedade civil não era articulada a ponto de cobrar informações, de disputar os rumos do OP, podendo-se distinguir um “público forte” (governo) e um “público fraco” (sociedade) (FRASER, 1992 apud MAIA, 2007), conforme o poder de decisão dos mesmos.

Mesmo criando o OP, o governo buscou controlar os resultados políticos. Até o momento em que isto foi realizado mediante a disputa de posições pela via da argumentação, a partir de um processo de “intercâmbio de razões feito em público” (COHEN, 1997, p. 73 apud MAIA, 2007), pode ser considerado como um procedimento legítimo. Referenda este argumento o fato

do governo ter disputado investimentos no interior das plenárias e perdido para prioridades apresentadas pela população.

O processo não é legítimo a partir do momento em que o governo, por sua posição de autoridade, passa apenas a comunicar as definições e alterações à população, ou realizá-las nos subterfúgios do poder sem ao menos comunicá-las, pois há, neste caso, uma distorção do processo deliberativo.

Portanto, a partir do acompanhamento do OP em Araraquara, pode-se afirmar que no quesito formulação e definição dos Planos de Investimento houve uma autonomia mutuamente relativa entre governo e sociedade, pois as regras do processo exigiam que o governo disputasse os rumos do OP (pois quem definia era o COP) e, neste sentido, esta experiência representou um relativo empoderamento social.

No entanto, no que tange às demais etapas do processo, foi possível verificar total controle por parte do governo. No que se refere à fase de implementação das políticas, embora houvesse um compromisso do governo com a execução das demandas definidas no OP, cabe destacar que o governo é quem controlava com exclusividade o cronograma de obras, que seguia o ritmo e prioridades do governo, as demandas eram realocadas, ocorreram mudanças de projetos, mudanças de local do investimento e mudanças em relação ao volume de recurso disponibilizado para a realização de investimentos, verificaram-se muitos atrasos na execução das obras e algumas demandas temáticas não foram cumpridas.

É possível perceber que os atrasos de execução geraram uma relação bastante conflituosa com a comunidade no decorrer do processo. Conforme abordado na literatura, a execução dos investimentos definidos no Orçamento Participativo é de suma importância para continuidade da participação, por gerar um “efeito demonstração” (WAMPLER; AVRITZER, 2004). Em Araraquara, o atraso na execução de diversas obras interferiu na credibilidade da experiência, acarretando, inclusive, desmobilização da participação social e enfraquecimento do processo.

Aliás, não houve o estrangulamento do OP de Araraquara a partir do final de 2002 e a consequente derrota do governo municipal em 2004, devido à vitória de Lula para presidente. Os recursos do Governo Federal é que possibilitaram que várias obras que estavam em atraso desde 2002 fossem executadas, uma vez que o governo municipal se encontrava em dificuldades financeiras, inclusive para saldar a folha de pagamento dos funcionários do município.

Um dos aspectos que levaram ao atraso das obras foi a queda de arrecadação municipal, bem como o fato de não se prever as despesas continuadas em obras definidas no OP. Conforme enfatizam Allegretti, García-Leiva e Yáñez (2011, p. 97), a implementação de experiências de Orçamento Participativo deve ser algo muito bem planejado. Um dos importantes fatores que atentam contra o bom funcionamento de experiências participativas é justamente não verificar a existência de condições mínimas para iniciar a realização do OP. E uma das mais imprescindíveis é prever uma situação econômico-administrativa minimamente viável. Ressalta-se que experiências participativas exigem execuções mais rápidas que os ritmos tradicionais da administração, pois criam muito mais expectativas em comparação com as decisões tomadas mediante aos mecanismos tradicionais.

Em Araraquara houve uma situação agravante, que foi o fato do processo de transição governamental não ter sido realizado a contento, pois o prefeito anterior, Waldemar De Santi, era do PP, um partido adversário político do PT. Acresce-se a isto a falta de experiência governamental de praticamente toda a equipe que estava assumindo cargos no governo petista. Neste cenário, poderia ter sido mais prudente retardar a implantação do OP do que implantá-lo sem as condições prévias necessárias.

No entanto, situações de crise econômica não se constituem um obstáculo definitivo para impedir a realização de orçamentos participativos. No município de Torreperogil (Espanha), a equipe de governo decidiu como medida frente à crise econômica realizar exclusivamente as obras discutidas no Orçamento Participativo, pois contavam com maior grau de legitimidade (ALLEGRETTI; GARCÍA-LEIVA; YÁÑEZ, 2011, p. 97). No entanto, ações como

esta de priorizar os investimentos definidos no OP necessitam de alto grau de comprometimento do governo com a participação e alto grau de vontade política do prefeito. Não foi este o caso do OP de Araraquara, onde, havendo crise financeira, a primeira medida foi diminuir drasticamente o cumprimento das prioridades definidas no OP, enquanto outros projetos exclusivos do governo, não definidos no OP, foram implementados. O cumprimento das obras e programas definidos no OP só foi retomado quando a prefeitura obteve um fôlego financeiro por conta de recursos do governo federal.

Foi possível constatar que diversos investimentos que não foram definidos nas atividades do Orçamento Participativo foram realizados. Embora o governo propagasse que todos os investimentos em Araraquara seriam definidos pela comunidade no processo participativo, em relação ao volume de recursos em termos absolutos, a maior parte da verba de investimentos aplicada entre 2001 e 2008 não foi definida no OP. Mais especificamente, todas as que foram executadas com recursos do Governo Federal e Estadual não foram submetidas às definições do OP. O agravante em relação a isto é que as obras executadas com recursos oriundos de outras esferas do poder contaram com contrapartidas municipais que por vezes ultrapassavam os 30% do custo total da obra. E, ainda, pelo fato de que tal contrapartida geralmente era retirada dos recursos disponibilizados para os investimentos definidos no OP.

Tal fato relativiza o argumento da falta de verba para execução das obras e programas definidos no OP, o que demonstra, na verdade, uma questão de priorizar investimentos definidos exclusivamente pelo governo em detrimento de programas e obras definidos no OP, o que demonstra o compromisso residual do governo em relação ao OP. Isto externa a guinada da vontade política do prefeito, a partir da vitória eleitoral de Lula em 2002, pois o processo participativo requeria um árduo envolvimento e exposição do secretariado para imposição da agenda governamental, conforme demonstrado, e já se tinham outros mecanismos de barganha com o Legislativo municipal.

Além dos problemas relativos à fase de implementação, a análise do processo demonstra que o aspecto mais relegado em todo o ciclo participativo em Araraquara foi o monitoramento e controle social, não se verificando mecanismos de acompanhamento da execução das decisões que permitissem a prestação de contas e a responsabilização dos agentes governamentais. Embora tenham sido criadas comissões de acompanhamento com a participação de representantes da população, estas funcionaram somente no início do processo. Os representantes da população não tinham poder para monitorar as obras e projetos e realizar a suspensão das mesmas no caso de não estarem sendo executadas de acordo com o que foi definido no OP.

Foi possível identificar uma postura contundente por parte de alguns secretários municipais de que a comunidade não deveria ter poder para fiscalizar a execução dos investimentos, visto que esta deveria ser uma prerrogativa do responsável legal por viabilizar a efetivação destes investimentos, o próprio governo. Esta foi a principal lacuna no funcionamento desta experiência específica e pode ser apontado como um aspecto que, em grande medida, comprometeu o sucesso desta experiência no que se refere à socialização do poder.

Não obstante a tais limites, após a análise da dinâmica do processo participativo em questão, conclui-se que os resultados tangíveis do OP de Araraquara sugerem um grau de empoderamento, embora relativo, dos atores sociais. O OP de Araraquara pode ser interpretado como uma medida de empoderamento dos grupos desfavorecidos pela via institucional pelos seguintes motivos:

Em primeiro lugar porque *possibilitou que os cidadãos e grupos tradicionalmente excluídos do processo decisório participassem da formulação e definição da política orçamentária municipal*, possibilitando-lhes acessar o Estado e influenciar na tomada das decisões que afetam as suas vidas. Incluiu especialmente cidadãos pertencentes aos estratos mais baixos da sociedade e historicamente desmobilizados politicamente na discussão de agendas e na definição de metas políticas governamentais (ABERS, 2000; FUNG; WRIGTH, 2001; BAIERLE, 2005; SOUZA, 2001). A grande maioria dos participantes

pertencia às classes populares: trabalhadores sem qualificação, mulheres (55%), indivíduos com baixa escolaridade (62% com formação até o primeiro grau), baixa renda familiar e uma forte presença de negros e pardos (38%)³.

Em segundo lugar, o processo de OP em Araraquara *possibilitou empoderamento individual e projeção de cidadãos comuns*. A participação mostrou-se um elemento para o empoderamento individual por possibilitar o desenvolvimento político de alguns indivíduos, a partir da conquista de habilidades, conhecimento e capacidade de articulação. A participação e o exemplo de lideranças locais que se saem bem em fóruns participativos são fontes importantes de empoderamento intrapessoal (ZIMMERMAN, 1990 apud HOROCHOVSKI; MEIRELLES, 2007). Pode-se citar como exemplo um conselheiro do OP, Édio Lopes, que foi eleito vereador no município após sua participação no OP. E, por outro lado, a primeira coordenadora governamental do Orçamento Participativo, Márcia Lia, também passou a ocupar cargo eletivo, tendo sido eleita como uma das vereadoras mais votadas da cidade. Pode-se dizer, inclusive, que o processo de OP em Araraquara possibilitou mais projeção individual do que o fortalecimento do tecido social.

O terceiro aspecto que sugere empoderamento social é o fato de que *o Orçamento Participativo e os processos deliberativos constituíram-se em real escola para a democracia*, ou seja, traduziram-se em aprendizagem democrática para os participantes. Tal experiência resultou no aumento da capacidade deliberativa e despertou parte da população para a importância da participação e discussão de assuntos públicos.

É possível afirmar, ainda, com base na avaliação dos conselheiros sobre a participação no Orçamento Participativo e o despertar para a importância de processos coletivos de decisão, da organização da comunidade para cobrar os investimentos por parte do poder público municipal e do agir coletivo, que houve a predominância das respostas que admitem ter havido uma simbiose entre a participação no Orçamento Participativo e o aumento da

³ Com base nos 5886 cadastros de participantes fornecidos pela Coordenadoria de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Araraquara, conforme dados apresentados em meu estudo de mestrado (SILVA, 2005).

conscientização social sobre a necessidade da organização coletiva para conquistar os investimentos públicos, que as pessoas se tornaram cidadãos conscientes dos seus direitos e deveres, enfim, que as mesmas passaram a ter consciência do seu poder:

Acredito que para mim foi uma escola e aprendi muito dentro do Orçamento Participativo porque eu aprendi do como funciona a máquina administrativa, investimento na saúde da educação na infraestrutura, despesas contínuas do município funcionário públicas ou esportes. [...] Aprendi muito! Aprendi que você precisa se estruturar, se organizar dessa forma. Eu volto a dizer, a partir do momento que nós população nos conscientizarmos a gente vai conquistar muita coisa (trecho da entrevista realizada com É. L., conselheiro do OP).

Participar do OP me fez um cidadão mais útil para a cidade. Quando era criança é diferente. Há um tempo você votava e não cobrava, a partir do OP isso foi possível você cria um vínculo e cobra. Ela vai, ela aprende, que ela sabe na hora de bater na porta. Perda de tempo é ficar bebendo no boteco, falando mal das pessoas e assistindo novela. Eu já fiz muito isso aí (trecho da entrevista realizada com S. C., presidente do COP).

Abriu mais a minha mente na verdade. Você tem mais poder sobre as coisas. Abrimos os olhos, porque é o interesse do meu coração e de participar, é ótimo, isso aí é maravilhoso, abriu interesse em mim (trecho da entrevista com J. V., conselheiro do OP).

É possível perceber que os elementos estruturais da política, a saber, os interesses e o poder (SILVA, 2004), bem como os constrangimentos sociais da participação, tensionam os ideais deliberativos de democracia. Como afirma Lüchmann (2007), de fato os estudos de caso sobre experiências participativas acumulam registros que corroboram, em diferentes graus e matizes, esses tensionamentos. No entanto, corrobora-se com a visão da autora de que inclusão política combina muito bem, na prática, com desigualdade política ou distribuição desigual de poder; no entanto, o reconhecimento dessas desigualdades não deve levar ao abandono da participação, e sim adotar medidas de reversão das mesmas. “No mínimo – o que por si só já é bastante –, a participação permite a exposição de relações de poder que de outra forma permanecem ocultas ou camufladas pelos discursos e mecanismos da política institucional” (LÜCHMANN, 2007).

Neste sentido, apontar os problemas e os limites de experiências participativas não significa abandonar os ideários da participação e da deliberação. Na mesma direção que Allegretti, García-Leiva e Yáñez (2011, p. 117), acredita-se aqui que somente a avaliação permite a evolução.

O pressuposto da participação é viável e necessário se pretende-se transcender o modelo democrático pautado exclusivamente na legitimidade eleitoral. “A inclusão da população mais pobre nos espaços participativos, afora todos os riscos e as dificuldades, ao contrário de significar uma ameaça à democracia deliberativa, é condição *sine qua non* para a mesma” (LÜCHMANN, 2007).

IV - Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca Neaera. Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. *In: Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR*, 1997.

_____. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner, 2000.

_____. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos da Cidade*, vol. 05, n. 07, maio, 2000b.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Orçamento Participativo: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.). *A disputa pela Construção Democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

ALLEGRETTI, Giovanni; LEIVA GARCÍA, Patrícia; PAÑO YANEZ, Pablo. Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizados. Málaga, Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA), 2011.

_____; ALLULLI, Massimo. *Os Orçamentos Participativos em Itália: Uma 'ponte' para a construção do Novo Município*. RCCS, n. 77, Coimbra, 2007.

_____; SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. *Os Orçamentos Participativos na Europa: novas demo praticas no velho continente*. Roma: Ediesse, 2007.

ALLEGRETTI, Umberto (Org.). *Democrazia partecipativa: Esperienze e prospettive in Itália e in Europa*. Firenze: Firenze University Press, 2010.

ALONSO, Jorge. *La sociedad civil en óptica gramsciana. Sociedad Civil*, n. 1 vol. 1, México, 1996.

ALSOP, Ruth; BERTELSEN, Mette; HOLLAND, Jeremy (orgs.). *Empowerment in practice: from analysis to implementation*. Washington: The World Bank, 2006.

AMURA, Salvatore. *La città que Partecipa: Guida Al Bilancio Partecipativo e al nuovi istituti di democrazia*. Roma: Casa Editrice Ediesse, 2003.

ANGELO, Vitor Amorim de. A Trajetória da Democracia Socialista: da fundação ao PT. *Tese de Doutorado* apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos no ano de 2008.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-56, Cedec, 2002.

ARTURI, Carlos S. Governança mundial democrática na atual conjuntura internacional: síntese de um debate. *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre: v. 31, n. 1, p. 75-94, jun. 2003.

_____. Governança Mundial Democrática: problemas teóricos e desafios práticos. Trabalho apresentado no *III Encontro Nacional da ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política*, Área: *Relações Internacionais*, Painel: 3. Niterói: UFF, 28 – 31 de Julho de 2002.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, vol. 14, nº 1, Campinas: junho de 2008.

_____. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (org.). *Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: ed. civilização brasileira, 2002.

_____. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: AVRITZER, L. *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Campinas: Paz e Terra, Fundação Ford, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, 2002.

_____. Sociedade civil: além da dicotomia Estado e mercado. In: AVRITZER, Leonardo. (org.). *Sociedade Civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, n. 49, São Paulo: Cedec, 2000.

_____. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (Orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2003.

_____. Teoria Democrática, esfera pública e participação local. *Sociologia*, ano 1, n. 2, Porto Alegre: jul/dez 1999, p. 18-43.

_____; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. *Teoria e Sociedade*. Número Especial março de 2005. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

_____; ZANDER, Navarro (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, Sérgio de. Considerações Sobre a Experiência Brasileira do Orçamento Participativo: potencialidades e constrangimentos. *Trabalho apresentado no Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social: os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades modernas*, promovido pela FASE / Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburg, Rio de Janeiro, 27-28 nov. 2003.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virginia Rennó dos Mares. Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. In: _____; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). *Orçamento Participativo - Construindo a Democracia*. Rio de Janeiro: ed. Revan, 2005.

BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisas de survey*. Tradução de Guilherme Cezarino. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

BAIERLE S. A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio ético político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnino, Arturo Escobar organizadores. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 2000.

_____. Lutas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo. Relatório de pesquisa. Porto Alegre, dez.2005.

_____. A explosão da experiência: emergência de um princípio ético - político nos movimentos populares Urbanos em Porto Alegre. *Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos*, Porto Alegre, 1996.

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Militants and citizens: the politics of participation in Porto Alegre*. Stanford, University Press, 2005.

_____. Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics & Society* v. 29 (1), pp. 43-72, 2001.

_____ ; HELLER, Patrick; CHAUDHURI; Shubham; SILVA, Marcelo Kunrath. Measuring and Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities. NARAYAN, Deepa (org.). Measuring Empowerment. Cross-Disciplinary Perspectives. The International Bank for Reconstruction and Development. Washington, The World Bank, 2005.

_____ ; HELLER, P.; CHAUDHURI, S. Evaluating empowerment: participatory budgeting in brazilian municipalities. In *Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation*. Washington DC: The World Bank, 2006.

BANCO MUNDIAL. Para um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre. Relatório disponível no www2.portoalegre.rs.gov.br/observatório/default.php?_secao=10, 2008.

BAQUERO, Marcello. Democracia, juventude e capital social. Trabalho apresentado na *Reunião da ANPED*. Florianópolis, UFSC, 20002.

_____ ; BAQUERO, Rute. Trazendo o cidadão para a arena pública: Capital Social e empoderamento na produção de uma democracia social na América Latina. *Redes*, v.12, n.1., pp. 125 -150, Santa Cruz do Sul, jan./abr 2007.

_____. *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

_____ ; BAQUERO, Rute; KEIL, Ivete. Para além de Capital Social – juventude, empoderamento e cidadania. In: BAQUERO, M. *Democracia, Juventude e Capital Social no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

BAQUERO, Rute V. A. Empoderamento: questões conceituais e metodológicas. *Revista Debates*. NUPESAL/UFRGS, n. 1, dez. De 2005, Poa: UFRGS/Escritos, v.1, pp. 69-84.

BECKER, Ademir José (org.). *A cidade reinventa a democracia*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, pp. 45-52, 2000.

BECKER, Daniel; EDMUNDO, Kátia; NUNES, Nilza Rogéria; BONATTO, Daniella; SOUZA, Rosane de. Empowerment avaliação participativa em um programa de desenvolvimento local e promoção da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 9 (3), pp. 655-667. Rio de Janeiro, 2004.

BECKER, Howard S. *Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A Cidadania Ativa*. São Paulo: Ática, 1998.

BLANCO, Ismael. Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Política: Revista de Ciencias Sociales*, Universidad del País Vasco, 2, 11-27, Barcelona, 2006.

_____. Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y españolas. In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

_____; BALLESTER, Marta. ¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva Época*, Barcelona, n. 5, pp. 117-144, enero-junio, 2011.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro, Graal, 1982.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.42 n.4, 1999.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org.). *Pensando a Pesquisa Participante*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1987.

CAETANO, Adriano. Os Primeiros 15 Anos de Orçamento Participativo no Brasil: Um balanço da literatura produzida. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação da Profa. Dra. Evelina Dagnino, Junho de 2009.

CAMPOS, Ana Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fev/abr, 1990.

CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Claudia C., ANTONINI, Luciana, MAGALHÃES, Inês. Orçamento Participativo no Estado de São Paulo. *Cadernos, Pólis*, n. 5, 2002.

_____; FELGUEIRAS, Débora. Orçamento Participativo no ABC, Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, gestão 1997/2000, *Pólis*, São Paulo, N.º 34, 2000.

CARVALHO, Sérgio Resende. Os múltiplos sentidos da categoria "empowerment" no projeto de Promoção à Saúde. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 20 (4): 1088-1095, jul-ago, 2004.

CHAVEZ, Daniel. Presente y futuro de los presupuestos participativos. In: GELI, Joan Bou (coord.). *Refundar la Democracia: presupuestos participativos en contextos diversos*. Málaga, Atrapasueños editorial, 2010.

CHIZZOTTI, Antonio. *Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais*. São Paulo, Cortez, 1995.

COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoriapolítica*. México D. F.: Fondo de Cultura Economica, 2000.

COMPARATO, F. K. A nova cidadania. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33, p. 85-106, 1994.

COSTA, Daianny Madalena. A pedagogia da pergunta: participação e empoderamento do conselho escolar como trama da educação ineditamente-viável. *Revista da FAEEDBA – Educação e contemporaneidade*, Salvador, v. 12, n. 20, p. 459-469, jul./dez., 2003.

COSTA, Sergio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *RBCS*, vol.12, n.35, outubro/97.

D'ÀVILA FILHO, Paulo M; JORGE, Vladimir Lombardo; COELHO, Ana Fernanda. Acesso ao poder: Clientelismo e democracia participativa: desconstruindo uma dicotomia. *Cívitas*, v. 4, n. 2, pp, 211-233, Porto Alegre, jul.-dez. 2004.

DAGNINO, Evelina (org.). Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1994.

_____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

_____. *Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? Políticas de Cuidanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización*, FACES, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2004.

_____; ALVAREZ, Sonia E. (orgs). *Os movimentos sociais, a sociedade civil e o "terceiro setor" na América Latina: reflexões teóricas e novas perspectivas*. Campinas, IFCH/UNICAMP, 2001.

_____; OLVERA, Alberto J.; PONFICHI, Aldo (org.) *A Disputa Pela Construção Democrática*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

_____ ; TATAGIBA, Luciana. Democracia, sociedade civil e participação. Chapeco: Argos Editora Universitária, 2007.

DAHL, Robert A. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Zahar, 1989.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DOMINGUES, José Maurício. Teorias Sociológicas no século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

DORNELAS, Jairo Simião. Impactos da adoção de sistemas de apoio a decisão para grupos em um processo decisório público participativo: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de Doutorado em Administração na UFRS, março de 2000.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar*: Editora UFPR: Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

EVANS, Peter. *El hibridismo como estrategia administrativa: cambiando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa*. Lisboa, outubro de 2002.

FARIA, Cláudia Feres. O que a estadualização da participação tem a dizer sobre a prática deliberativa: uma análise do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul (1999-2002) V *Encontro da ABCP 26 a 29 de julho de 2006*, FAFICH – UFMG – Belo Horizonte, 2006.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. A Administração Popular em Porto Alegre: uma experiência alternativa de reforma do estado na América Latina. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 6 n. 2, pp. 51-83, jul./dez. 2002.

FEDOZZI, Luciano. Orçamentos participativos no Brasil: elementos avaliativos e principais dilemas. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005*.

_____. Inovações Democráticas na Gestão Pública: A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. *Oficina do CES – Centro de Estudos Sociais*. Coimbra, 1998.

_____. Orçamento Participativo– reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. *Tomo Editorial*, porto Alegre; *Observatório de políticas urbanas e gestão municipal*, Rio de Janeiro (FASE1PPUR), 2ª edição, 1999.

_____. Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. *R. Paran. Desenv.*, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.

_____; FURTADO, Adriana. Monitorizando el Presupuesto Participativo de Porto Alegre: una propuesta ilustrativa sobre indicadores de evaluación para procesos participativo. In: PARÉS, Marc (coord.). *Participación y Calidad Democrática – evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona, Editorial Ariel, 2009.

FREIRE, P.; SHOR, I. *Medo e ousadia – o cotidiano do professor*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

FUKS, Mario & PERISSINOTTO, Renato. Recursos, decisão e poder: o caso dos conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS*, Curitiba, 2004.

FUNG, ARCHON; WRIGHT, ERIK OLIN. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, vol. 29, n. 1, Março, 5-41, 2001.

_____. Receitas para Esferas Públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: NOBRE, M. e COELHO, Vera Schattan P. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

GANUZA, Ernesto. Los presupuestos participativos en España: impactos y futuro en la ciudad. In: ALLEGRETTI, Umberto (Org.). *Democracia participativa: Esperienze e prospettive in Itália e in Europa*. Firenze: Firenze University Press, 2010.

_____; FORTES, Braulio Gomez. Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos. *Fundación Alternativas*, Madrid, 38/2008.

GARCÍA-LEIVA, P., DOMÍNGUEZ, J. M., HOMBRADOS, M^a I., PALACIOS, M.^a S., MORALES E.; GUTIÉRREZ, V. *Evaluación de los Presupuestos Participativos en la Provincia de Málaga*. Málaga: Cedma, 2011.

GAVENTA, John. Em direção a uma Governança Local Participativa: Seis Propostas para a Discussão. *Artigo baseado na apresentação feita para a Fundação Ford durante o Retiro dos Chefes do Programa LOGO*, Buxted Park, Sussex, Inglaterra, durante os dias 13 e 15 de junho de 2001.

GAZETA, Alexandre Perles. Democracia e Participação Social: a experiência dos Conselhos Municipais de Saúde no Interior de São Paulo. *Dissertação de*

mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Profa. Dra. Evelina Dagnino. Campinas, agosto de 2005.

GECD - Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, *Revista Idéias*, Ano5(2)/6(1) Campinas, Unicamp, 1998/1999.

GELI, Joan Bou (coord.). *Refundar La Democracia: Presupuestos participativos en contextos diversos*. Málaga, Atrapasueños editorial, 2010.

GENRO, Tarso; SOUZA Ubiratan de. *Orçamento Participativo – a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v.13, n.2, p.20-31, maio-ago. 2004.

_____. *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOMES, W. Da discussão à visibilidade. In: GOMES, W; MAIA R. C. M. *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2008.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n.58, São Paulo, 2003.

HERZBERG, C.; SINTOMER, Y.; ALLEGRETTI, G.; RÖCKE, A. Towards a comparative analysis of democratic innovations: Lessons from an fs-QCA of Participatory Budgeting. PSA, abstract. University of Southampton, 2010.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; MEIRELLIS, Giselle. Problematizando o conceito de empoderamento. In: Anais do II Seminário Nacional “Movimentos Sociais, Participação e Democracia”, Florianópolis UFSC, 25 a 27 de abril de 2007.

HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza; ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: Leonardo Avritzer, ed., *O Associativismo em São Paulo*. São Paulo, UNESP, 2004.

IORIO, Cecília. Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos. In: ROMANO, Jorge; ANTUNES, Marta (Orgs.). *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro, Action Aid Brasil, p. 21-44, 2002.

JACOBI, R. Pedro. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. *Ciência e saúde coletiva*, vol.7 no.3, Rio de Janeiro, 2002.

KABEER, Naila. Conflict over Credit: Re-Evaluating the Empowerment Potential of Loans to Women in Rural Bangladesh. *World Development*, 29 (1), 2001.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. A Morte dos Coronéis: política interiorana e poder local. Araraquara: FCL / Laboratório Editorial / UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

LAMOUNIER, Bolivar. Representação e participação: perspectiva e opções civis. *Cadernos do NEPES/UERJ*, 1. Rio de Janeiro, 1978.

LAVALLE, Adrián Gurza. Crítica ao modelo da nova sociedade civil. *Lua Nova*, n. 47. São Paulo: Cedec, 1999.

_____. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos de 1990. *Novos Estudos* 66, São Paulo, julho de 2003.

LEI de Reestruturação Administrativa da Prefeitura Municipal de Araraquara no. 5592/2001.

LEIVA-GARCIA, Patrícia; FALCK, Andrés. *Aprendizajes de ida y vuelta en las experiencias de presupuesto participativo*. El caso de la provincia de Málaga. Málaga, 2010.

LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.

LORD, Lúcio. A esfera pública: possibilidades de precisão do conceito a partir de distinções teórico-analíticas. In: *V Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política ABCP*, Belo Horizonte, 26 a 29 de julho de 2006.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; MIRANDA, Ana Paula. O que há de novo na análise da participação depois de duas décadas? *Revista de Sociologia da UFSC*, Florianópolis, 2007.

LUCAS, Randolph. *Democracia e Participação*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1975.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política & Sociedade*, Florianópolis: UFSC, v. 6, n. 11 de outubro de 2007.

_____. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. *Cad. CRV*, vol. 21, n. 52, Salvador jan./apr. 2008.

_____. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, Campinas, *tese de Doutorado* em Ciências Sociais apresentada ao Doutorado em Ciências Sociais, IFCH, Unicamp, 2002.

LYRA, Rubens Pinto. Democracia Representativa x Democracia Participativa: a representação do Estado e da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas. In: Anais do II Seminário Nacional “Movimentos Sociais, Participação e Democracia”, Florianópolis, UFSC, de 25 a 27 de abril de 2007.

MACHADO, João Dessimon. HEGEDÜS, Pedro de; SILVEIRA, Laurício Bighelini. Estilos de relacionamento entre extensionistas e produtores: desde uma concepção bancária até o “empowerment”. *Ciência Rural*, v.36, n.2, Santa Maria, mar-abr, 2006.

MAIA, Rousiley C.M.; MARQUES, Francisco P.J.A.; SAMPAIO, Rafael C. Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 16, n. 2, Novembro, 2010.

MALHOTRA, A.; SCHULER, S. R. Women’s Empowerment as a Variable in International Development.” In D. Narayan, ed., *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives*. The World Bank, Washington, 2005.

MARQUETTI, Adalmir. Democracia, equidade e eficiência: o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: VERLE, João; BRUNET, Luciano (Orgs). *Construindo um Novo Mundo: avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*. Porto Alegre, Guaví, 2002.

_____. *O Orçamento Participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre*. Porto Alegre, PUCRS, 2000.

_____ ; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de experiências de orçamento participativo*. São Paulo: Xamã Editora, 2008.

MEIRELLES, Mauro; INGRASSIA, Thiago. Perspectivas teóricas acerca do empoderamento de classe social. *Revista Eletrônica "Fórum Paulo Freire"*, Ano 2, Nº 2, Agosto 2006.

MENDIETA, Maria Isabel Hombrados; JACINTO, Luis Gómez. Potenciación en la intervención comunitaria: Empowerment in the community intervention. *Intervención Psicosocial*, Malaga, Vol. 10 N.º 1 - Págs. 55-69, 2001.

MICHELOTTO, Paolo. *Democrazia dei cittadini: gli esempireali e disuccessodove i cittadini decidono*. Vicenza, TrollLibri, 2008.

MILANI, Carlos R. S. O "princípio participativo" na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências europeias e latino-americanas. In: *XXIX Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 25 a 29 de outubro de 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento científico: pesquisa qualitativa em saúde*. 2. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Hucitec-Abrasco, 1993.

NARAYAN, Deepa. *Empowerment and poverty reduction: a sourcebook*. Washington, World Bank, 2002.

NARAYAN, Deepa (org.). *Measuring Empowerment. Cross-Disciplinary Perspectives*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 1818 H Street, NW, Washington, DC, 2005.

NAVARRO, Zander. O "Orçamento Participativo" de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2003.

NEBOT, Carmen Pineda. Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance. *Real*, nº 311, pp. 279-301, Madrid, septiembre-diciembre 2009.

_____ ; RODRIGUES, Jesús Fernández. Presupuesto y Participación Ciudadana en el Ámbito Europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford. *Comunicación para el VII Congreso*

Nacional de Ciencia Política – Madrid, 21-23 de septiembre, Área II.- GT06, Gestión Pública y Buen Gobierno.

NOBRE, Marcos & COELHO, Vera Schattan P. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

_____. *Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução*. In: MARCOS, Nobre & COELHO, Vera Schattan P. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

NOGUEIRA, Oracy. *Pesquisa Social: introdução às suas técnicas*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1993.

NYLEN, W. *Participatory Democracy versus Elitist Democracy: Lessons from Brazil*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

_____. *Testing the Empowerment Thesis. The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim/Brazil*. *Comparative Politics* Vol. 34, n. 2 (Jan.), pp. 127-145, 2002.

O'DONNELL, Guillermo, *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. *Lua Nova*, 1998.

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew. *Monitoramento e avaliação do empoderamento ("empowerment")*. Tradução de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. São Paulo, *Instituto Pólis*, 2003.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. *PODER LOCAL E GESTÃO PÚBLICA: o que há de novo*. *Anais do II Seminário Nacional: Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. 25 a 27 de abril de 2007, promovido pelo Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS, UFSC, Florianópolis, 2007.

OLVERA, Alberto. *El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana*. *Sociedad Civil*, n. 1, vol. 1. México, 1996.

PARÉS, M; POMEROY, M.; DÍAZ, L. *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*. Barcelona, OIDP, 2007.

PARÉS, Marc (coord.). *Participación y Calidad Democrática – evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona, Editorial Ariel, 2009.

PASE, Hemerson Luiz. Capital social e empoderamento. In: *Anais do II Seminário Nacional "Movimentos sociais, participação e cidadania"*, de 25 a 27 de abril de 2007, promovido pelo Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS, UFSC, Florianópolis, 2007.

PETESCH, Patti; SMULOVITZ Catalina; WALTON, Michael. Evaluating Empowerment: A Framework with Cases from Latin America. In *Measuring Empowerment; Cross-Disciplinary Perspectives*, ed. Deepa Narayan, 39-67. Washington, The World Bank, 2005.

PINTO, Carla. Empowerment, uma Prática de Serviço Social. In: BARATA, O. (coord.), *Política Social – Lisboa: ISCSP, 1998.*

PINTO, Céli Regina Jardim. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. *Dados*, vol.49, n.3, Rio de Janeiro, 2006.

PIRES, Valdemir. *Orçamento Participativo*. Barueri, Edições brasileiras, 2001.

_____ ; NEBOT, Carmen Pineda. Presupuesto Participativo: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas. *Reala*, 308 (septiembre-diciembre, 2008).

PONTUAL, Pedro Carvalho de. *O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizado dos atores da sociedade civil e do Estado*. Tese de Doutorado defendida na Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 2000.

PRATES, Jane Cruz; PRATES, Flávio Cruz. A contribuição da Pesquisa para o desenvolvimento de políticas sociais pelo poder local. *Revista Virtual Textos & Contextos*. Nº 4, ano IV, dez. 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA. *Regimento Interno do Orçamento Participativo*, 2003.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, José Carlos. *As Identidades do Brasil – de Varnhagen a FHC*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

RIBEIRO TORRES, C. A. & GRAZIA, G. de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: Período de 1997 a 2000*. São Paulo: Editora Vozes, 2003.

RIBEIRO, Kátia Suely Queiroz Silva. As Redes de Apoio Social e a Educação Popular: Apertando os nós das redes. In: anais do V Colóquio Internacional Paulo Freire, UFPE, *GT: Educação Popular*, nº 06, Recife, 2005.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

SANCHES, Felix. *Orçamento Participativo: Teoria e prática*. São Paulo, Cortez, 2002.

SAMPAIO, Ana Paula. Orçamento Participativo de Vitória: analisando o formato institucional, *Civitas*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, jan.-jun., pp. 155-180, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto, Edições Afrontamento, 2003.

_____. *Democracia e Participação: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto, Edições Afrontamento, 2002.

_____. *Democratizar a Democracia: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto, Edições Afrontamento, 2002.

_____. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza. (org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

_____; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: *Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHWARTZMAN, Simon. *Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo Editorial. FASE/IPPUR, 1997.

SILVA, Elielson Carneiro da. Orçamento Participativo: a experiência de Araraquara. *Dissertação de Mestrado* pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, junho de 2005.

SILVA, Marcelo Kunrath. A construção da participação popular. *Sociologia*, Programa de Pós Graduação em Sociologia nº 2, Porto Alegre, IFCH/UFRGS, jul/dez, 1999.

SILVA, Marcelo Kunrath. Construção da Participação Popular: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. *Tese de Doutorado* apresentada ao programa de pós-graduação em sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

_____. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, P. 156-179, jul/dez 2006.

_____. Sociedade civil e democratização da gestão pública no Brasil. *Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Anual da ANPOCS*, Porto Alegre, 2004.

SILVA, Glauco Peres da; CARVALHO, Carlos Eduardo. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. *Nova Econ.* vol. 16, n. 3, Belo Horizonte sept./dec. 2006.

SINTOMER Yves; ALLEGRETTI, G.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Learning from the South: Participatory Budgeting worldwide – An invitation to Global Cooperation. Número especial de *Dialog Global*, n.º 25, GIZ/Bonn, 2010.

_____; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. *Les budgets participatifs en Europa – des services publics au service du public*. Paris, Édition La Découvert, 2008.

_____. Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. In: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004*.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas – o papel do orçamento participativo. *São Paulo Perspec.* vol.15 n.4, São Paulo Oct./Dec. 2001.

_____. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo Perspec.* vol.18 no.2 São Paulo Apr./June 2004.

SOUZA, Patrus Ananias de. Orçamento Participativo: Democratização da sociedade ampliação do poder público. *Revista do Legislativo*, Brasília, abril/99.

SUBIRATS, Joan. Democracia participativa: aprendiendo a participar y construyendo ciudadanía. V Conferência Del OIDP. Donosti, 2005 (mimeo).

TATAGIBA, Luciana. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo. In: O'DONNELL, G.; TULCHIN, Joseph; VARAS, Augusto; STUBITS (Orgs.) *New voices in the study of democracy in Latin America*. Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2008.

_____. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente. Reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: ALVAREZ, Sonia E.; BAIOCCHI, Gianpaolo; LAÓ-MONTES, Agustín; RUBIN, Jeffrey W.; THAYER, Millie (eds.). *Interrogating the Civil Society Agenda: Social Movements, Civil Society, and Democratic Innovation* (no prelo).

_____; TEIXEIRA, A. C. Participação e democracia: velhos e novos desafios, *Civitas, revista de Ciências Sociais*, v. 6, n.1, Porto Alegre, jan./jun. 2006.

_____. Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas. 6º ENCONTRO DA ABCP 29/07 a 01/08/2007, Unicamp, Campinas, SP.

TEIXEIRA, Ana Claudia. *Identidades em construção: as Organizações Não Governamentais no processo brasileiro de democratização*. Annablume/Fapesp, 2003.

_____; ALBUQUERQUE, M. C. A. *Orçamentos Participativos: rojetos políticos, partilha de poder e alcance democrático*. São Paulo, Instituto Polis, 2005.

_____; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Presupuestos participativos: Proyectos políticos, cogestión del poder y alcances participativos, en: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. *A Disputa Pela Construção Democrática*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

TELAROLLI, Rodolpho. *Poder local na Primeira República*. São Paulo, Nacional, 1977.

TONELLA, Celene. *Poder Local e Políticas Públicas – o papel dos Conselhos gestores*. Maringá, Editora da Universidade federal de Maringá, 2006.

TOURAINÉ, Alain. *O Que é a Democracia?* Petrópolis, Vozes, 1996.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: NOBRE, Marcos & COELHO, Vera Schattan P. (Orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, (2004).

_____. Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002). In: Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, n. 18. *Instituto Polis*, PUC SP, 2004.

VITULLO, Gabriel E. O desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. *Sociologia*, Revista do Programa de pós-graduação em Sociologia, Porto Alegre – n. 3, 2000.

WAMPLER, Brian. Instituições, associações e interesses no Orçamento Participativo de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo, Editora UNESP, 2004.

_____. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2003.

_____; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: NOBRE, Marcos; COELHO, Vera Schattan P. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade – fundamentos da sociologia*. Brasília, Ed. UNB, 2003.

WENDHAUSEN, Águeda L. P.; BARBOSA, Tatiana Muniz; BORBA, Maria Clara de. Empoderamento e Recursos para a participação em Conselhos Gestores. *Saúde e Sociedade*, v.15, n.3, p.131-144, set-dez de 2006.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e método*. Porto Alegre, Bookman, 2001.

ZURBRIGGEN, C. El institucionalismo centrado em los actores: una perspectiva analítica em el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciência Política*, v.26, n.1, pp.67-83, 2006.

V - ANEXOS

ANEXO I - Lista de delegados público-alvo do survey

Nome do(a) delegado(a)	Região do OP
Abraão Pereira Malta	Região 3
Ana Maria Frangiacomo Silva	Região 8
Aparecida de Fátima Perez Alves	Região 5
Célio Antonio Carboni	Região 5
Cristiana Alves de Farias	Região 4
Donizete Tenório de Souza	Região 6
Francisco Barbosa de Almeida	Região 3
Helenaldo Nascimento Silva	Região 2
Ione Cristina Dias de Oliveira	Região 1
Josiani Vasconcelos Nogueira da Silva	Região 5
Leonardo Camilo de Paiva	Região 4
Luiza de Abreu Boroto	Região 3
Maria Alice de Moraes Perozzine	Região 6
Maria do Carmo Ribeiro Félix	Região 6
Nilce Helena Tacão	Região 3
Orimar Laércio dos Santos	Região 1
Roger Alex Pereira dos Santos	Região 7
Solange Aparecida Alves de Campos	Região 7
Vandete Adelino da Silva	Região 7
Werner Sundfeld	Região 1

Fonte: autoria própria

ANEXO II - Lista de entrevistados – Membros do governo

Nome do(a) entrevistado(a)	Cargo / Secretaria
Márcia Aparecida Ovejaneda Lia	Coordenadora do OP na fase de implementação do processo e Secretária de Governo
Donizete Simioni	Secretário de Administração e de Finanças
Ricardo da Silva	Assessor de Participação Popular na fase de implementação do processo
Walter Léo Rozzato	Secretário de Obras ao longo dos dois mandatos e membro da burocracia estatal
Eliana Mori Honain	Secretária de Saúde no primeiro governo, coordenadora de participação popular em parte do segundo governo e integrante da burocracia estatal
Edmilson Nola Sá	Vereador no primeiro governo, Coordenador de Participação Popular e Chefe de Gabinete no segundo governo
Adriano Altieri	Coordenador de Finanças no primeiro governo, responsável pela elaboração da Peça Orçamentária
Ana Beatriz Rinaldi	Assessora parlamentar no primeiro governo e assessora da Coordenadoria de Participação Popular no segundo governo
Washington Lúcio Andrade	Conselheiro da “Temática dos Negros”, que passou a coordenar o “Centro de Referência Afro”, ocupando um cargo de confiança

Fonte: autoria própria

ANEXO III

Lista de entrevistados – Membros da comunidade (conselheiros)

Nome do(a) entrevistado(a)	Região, Temática e Especificações
Sidney Aparecido Coelho	Coordenador do Conselho do OP, pertencente à Região 7 e indivíduo com maior número de participação neste conselho
Edio Lopes dos Santos	Conselheiro no primeiro governo, filiado ao partido do prefeito, fez parte do segundo governo, candidatou-se e se elegeu vereador nas eleições 2008 (Região 6)
Idemar Jordão	Conselheiro no início do primeiro governo (Região 2) e que estava exercendo o mandato naquele conselho em 2008 (Região 1)
Oriomar Sampaio Carmagnani	Conselheira da Temática dos Idosos, que fazia parte da burocracia estatal em cargo de direção
Rui Matioli	Conselheiro da comunidade, escritor, formador de opinião (Região 2)
Luzia Maturque	Conselheira representante dos assentamentos rurais do município (Região 8)
José Ricardo Marques	Conselheiro bastante atuante no primeiro governo e que se ausentou no segundo (Região 3)
Andréia Cristina Damasio Barreto	Conselheira no início do primeiro governo e nunca mais participou do processo (Região 4)
José Vanderley do Nascimento	Conselheiro filiado a Partido Político (Região 5)

ANEXO IV

SURVEY APLICADO AOS DELEGADOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

I - IDENTIFICAÇÃO

Nome: _____

Bairro: _____

Região do OP: 1 2 3 4 5 6 7 8

Temática: Afro-descentes Mulheres Portadores de necessidades especiais Desenvolvimento Urbano e Econômico (Plenária da Cidade) Juventude Idosos

II – PERFIL SÓCIO-DEMOGRÁFICO

a) Grau de escolaridade

- analfabeto
- fundamental (1º. grau) incompleto
- fundamental (1º. grau) completo
- ensino médio (2º. grau) completo
- superior

b) Renda familiar mensal

- até 1 salário mínimo [R\$ 450,00]
- entre 1 e 3 salários mínimos [R\$ 450,00 a R\$ 1350,00]
- entre 3 e 5 salários mínimos [R\$ 1350,00 a R\$ 2250,00]
- entre 5 e 10 salários mínimos [R\$ 2250,00 a R\$ 4500,00]
- acima de 10 salários mínimos [mais de 4500,00]
- não sabe / não respondeu

c) Cor

- branco
- pardo
- negro
- amarelo

outros

d) Idade

Data de nascimento: _____/_____/_____

16 a 19 anos

20 a 29 anos

30 a 39 anos

40 a 49 anos

Mais de 50 anos

e) Gênero

masculino

feminino

f) **Ocupação** _____

III – PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

a) Pertence a alguma instituição?

NÃO

SIM

Se sim. Qual?

Associação _____ Cargo/função:

Sindicato _____ Cargo/função:

Partido político _____ Cargo/função:

Grupo religioso _____ Cargo/função:

ONG _____ Cargo/função:

Foi candidato em eleições recentes?

Apoiou algum candidato a vereador nas últimas eleições?

Conselhos municipais _____ Cargo/função:

Governo municipal

- Cooperativa
 - Movimento negro
 - Movimento de mulheres
 - Grupo de terceira idade
 - Entidade filantrópica
 - Outra
-

Já pertencia a esta instituição antes de começar a participar do OP?

- sim não

b) Ligação com o governo municipal

Funcionário _____ Cargo/função:

- Recebeu recursos públicos
- Financiamento de projeto
- Apoio em projeto, evento, atividade
- É cadastrado em algum projeto social
- Participa de escolinhas de esporte, oficinas culturais
- Parentes ou amigos ocupam cargos comissionados

IV – COMO FICOU SABENDO DAS ATIVIDADES DO OP

- Rádio
- Jornal
- TV
- Outdoor
- Panfleto
- Carro de som
- Conselhos
- Amigos, vizinhos
- Outra _____

V – AUTORIDADE NO OP

a) Você acha que os delegados e conselheiros têm autoridade para definir os investimentos

- Sempre
- Quase sempre
- Às vezes
- Quase nunca
- Nunca

b) Os delegados e conselheiros têm autoridade para:

- Apresentar demandas
- Votar (eleger prioridades)
- Monitorar a execução das obras e/ou projetos
- Parar obras e/ou projetos do governo
- Estabelecer regras no OP (mudar regimento)

c) Os delegados e conselheiros são informados sobre os investimentos da prefeitura?

- Sempre
- Quase sempre
- Às vezes
- Quase nunca
- Nunca

d) Os delegados e conselheiros têm poder para interferir no cronograma de obras da prefeitura?

- Sempre
- Quase sempre
- Às vezes
- Quase nunca
- Nunca

e) Se ocorrem atrasos ou mudanças no cronograma de realização das obras os representantes são informados

- Sempre
- Quase sempre
- Às vezes

Quase nunca

Nunca

f) Os delegados e conselheiros têm poder para suspender a execução das obras se estas não estiverem de acordo com o que foi definido no OP

Sempre

Quase sempre

Às vezes

Quase nunca

Nunca

g) Obras ou projetos não definidos no OP são realizados

Sempre

Quase sempre

Às vezes

Quase nunca

Nunca

h) Obras ou projetos definidos no OP deixam de ser cumpridos

Sempre

Quase sempre

Às vezes

Quase nunca

Nunca

i) Se algum projeto ou obra deliberada no OP não é cumprida, os agentes da prefeitura buscam:

Rediscutir o investimento em plenária

Apenas informar os representantes

Nenhuma das anteriores

j) Os delegados e conselheiros tem poder para monitorar e avaliar a forma de desenvolvimento dos projetos

- Sempre
- Quase sempre
- Às vezes
- Quase nunca
- Nunca

VI – FORMA DE DEFINIÇÃO DAS PRIORIDADES

a) Qual a sua participação na definição das prioridades no OP?

- Levando demandas
- Votando em demandas apresentadas por outros conselheiros ou delegados
- Votando em propostas apresentadas pelo governo

b) Como você define as demandas que apresenta?

- Sozinho (individualmente)
- Em grupo (discussão coletiva com pares) Quais? _____
- Ouvindo membros do governo (vota nas demandas apresentadas pelos integrantes da prefeitura)

ANEXO V

Survey com Delegados do Orçamento Participativo

Identificação

Região do OP							
1	2	3	4	5	6	7	8
3	1	4	3	3	3	2	1

Como ficou sabendo das atividades do OP?	
Rádio	2
Jornal	-
TV	-
Outdoor	1
Panfleto	7
Carro de som	4
Conselhos municipais	3
Amigos, vizinhos	4

Perfil sócio-demográfico

Grau de escolaridade				
Analfabeto	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Ensino médio	Superior
-	4	4	9	3

Renda familiar mensal				
Até 1 salário mínimo	Entre 1 e 3 salários mínimos	Entre 3 e 5 salários mínimos	Entre 5 e 10 salários mínimos	Acima de 10 salários mínimos
2	6	9	1	-

Cor				
Branco	Pardo	Negro	Amarelo	Outros
10	10	-	-	-

Faixa etária				
Entre 16 e 19 anos	Entre 20 e 29 anos	Entre 30 e 39 anos	Entre 40 e 49 anos	Mais de 50 anos
1	3	4	5	7

Sexo	
Masculino	Feminino
9	11

Participação Política



Qual?	
Associação	-
Sindicato	-
Partido político	3
Grupo religioso	2
ONG	1
Conselhos municipais	3
Cooperativa	-
Movimento negro	-
Movimento de mulheres	1
Grupo de terceira idade	-
Entidade filantrópica	1

Já pertencia a esta instituição, grupo ou movimento antes de começar a participar do OP?	
Sim	Não
7	1

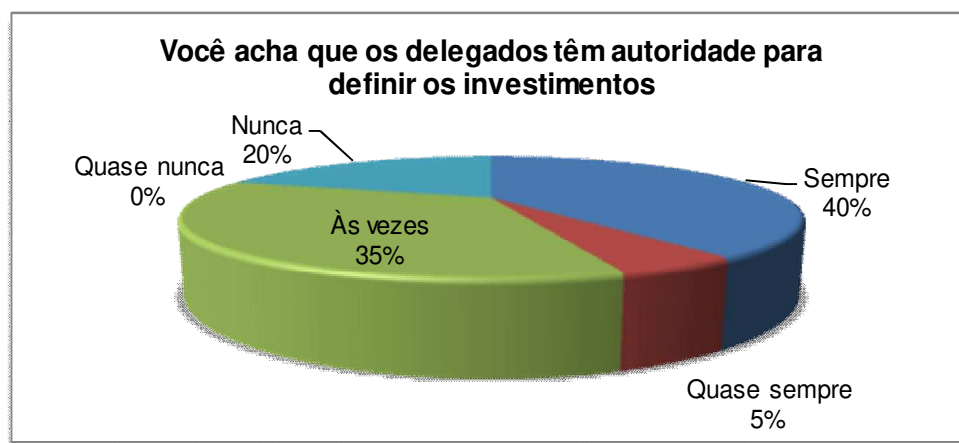
Foi candidato a algum cargo político eletivo?	
Sim	Não
-	19

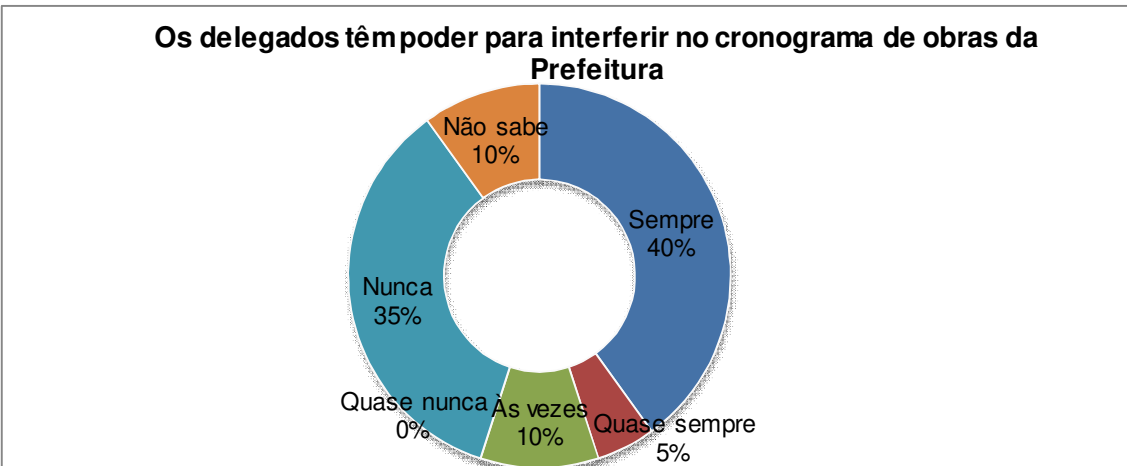
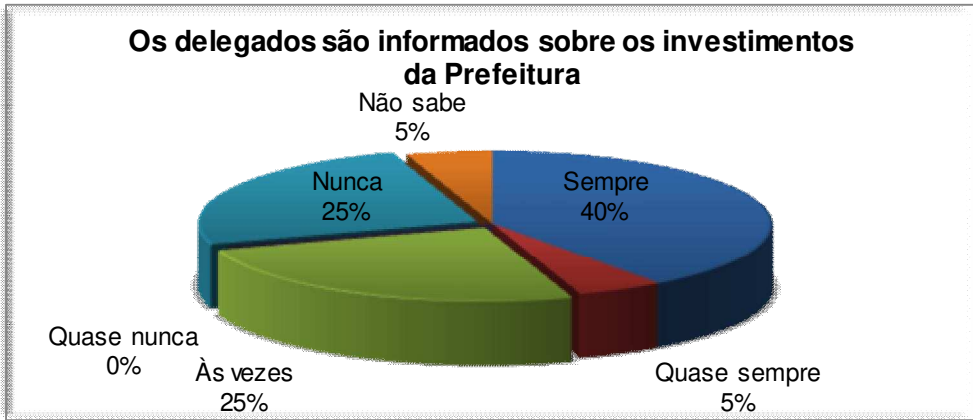
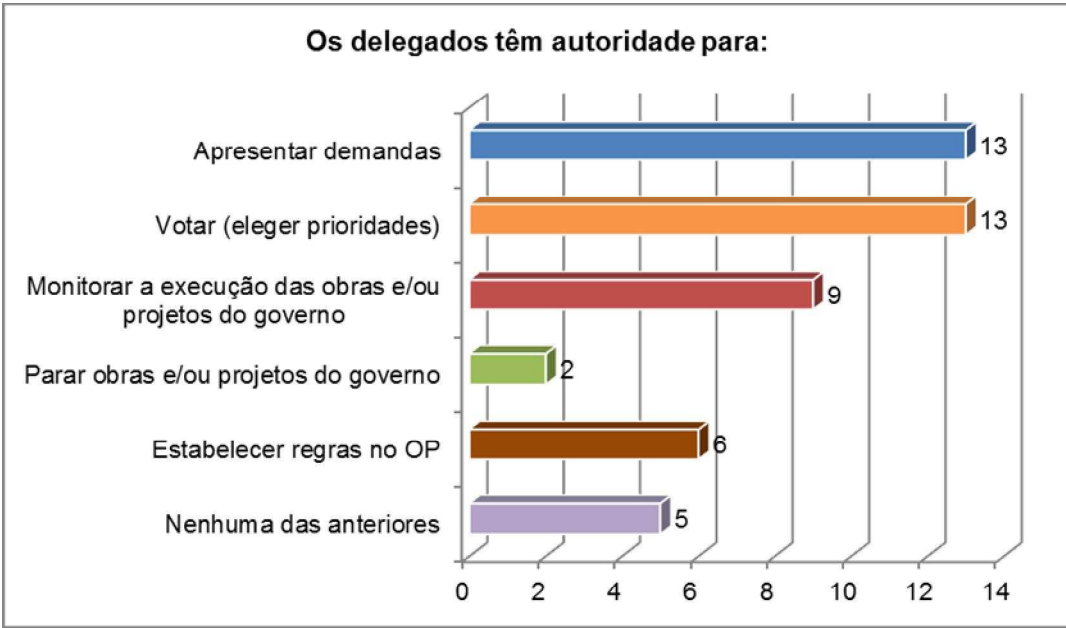
Apoiou algum candidato a vereador em eleições recentes?	
Sim	Não
3	16

Possui alguma ligação com o governo municipal?	
Sim	Não
2	17

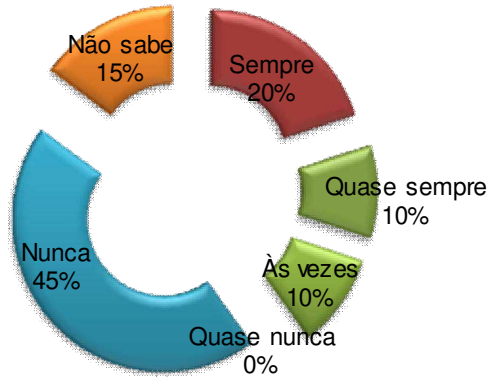
É cadastrado em algum projeto social	1
Recebeu algum apoio em projeto, evento, atividade	-
Participa de escolinhas de esporte, oficinas culturais	-
Parentes ou amigos ocupam cargos comissionados	-
Recebeu recursos públicos	-
É funcionário do governo	1

Autoridade dos delegados no Orçamento Participativo

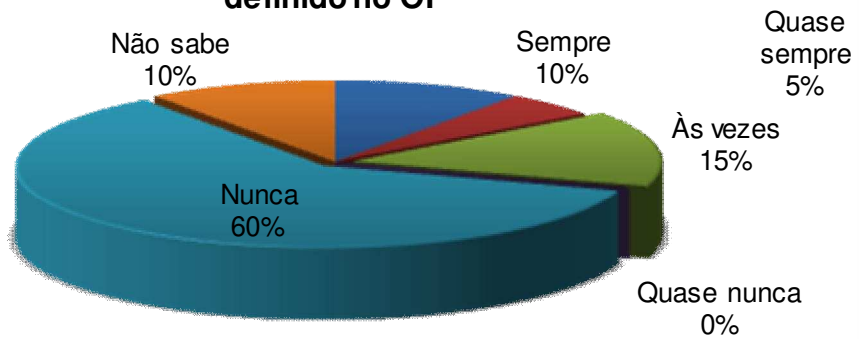




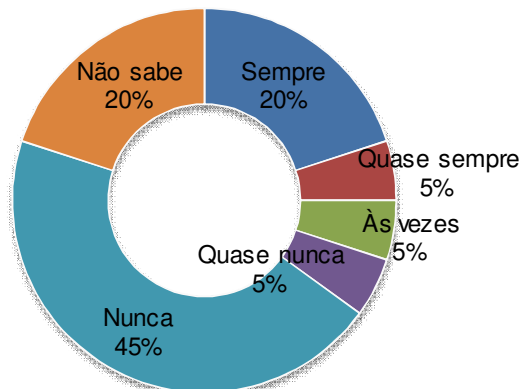
Se ocorrerem atrasos ou mudanças no cronograma de realização das obras os representantes são informados

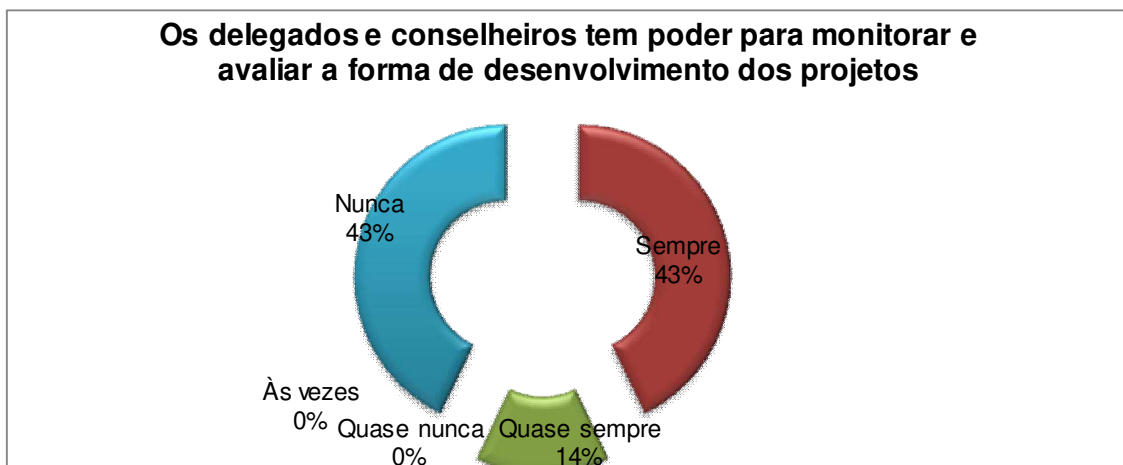
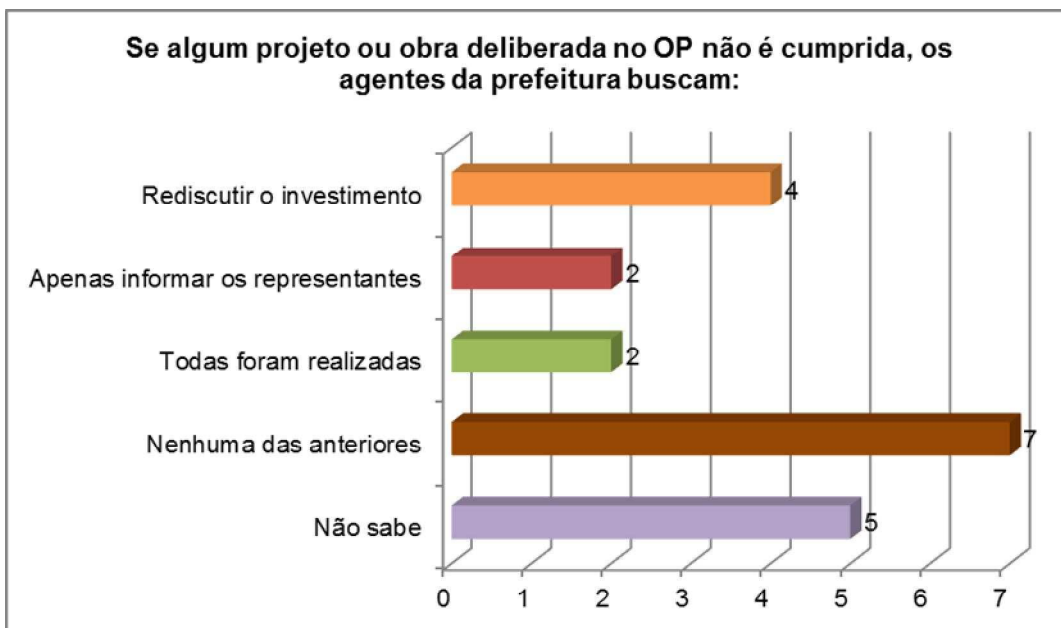
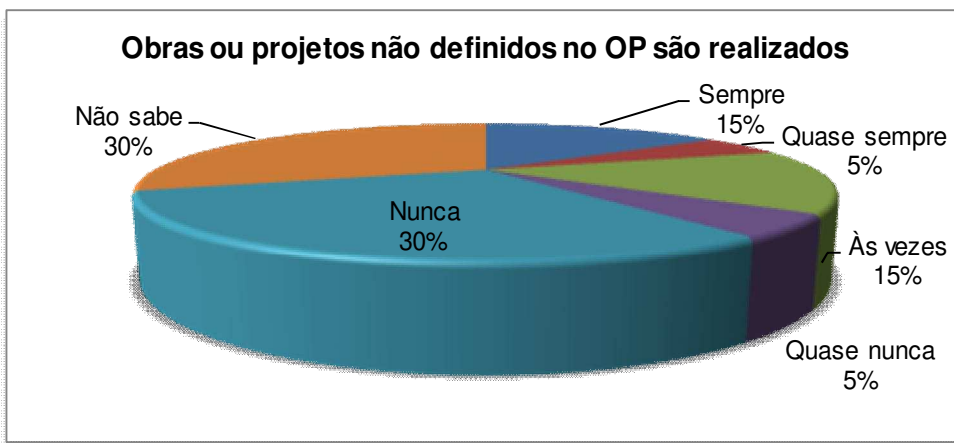


Os delegados têm poder para suspender a execução das obras se estas não estiverem de acordo com o que foi definido no OP

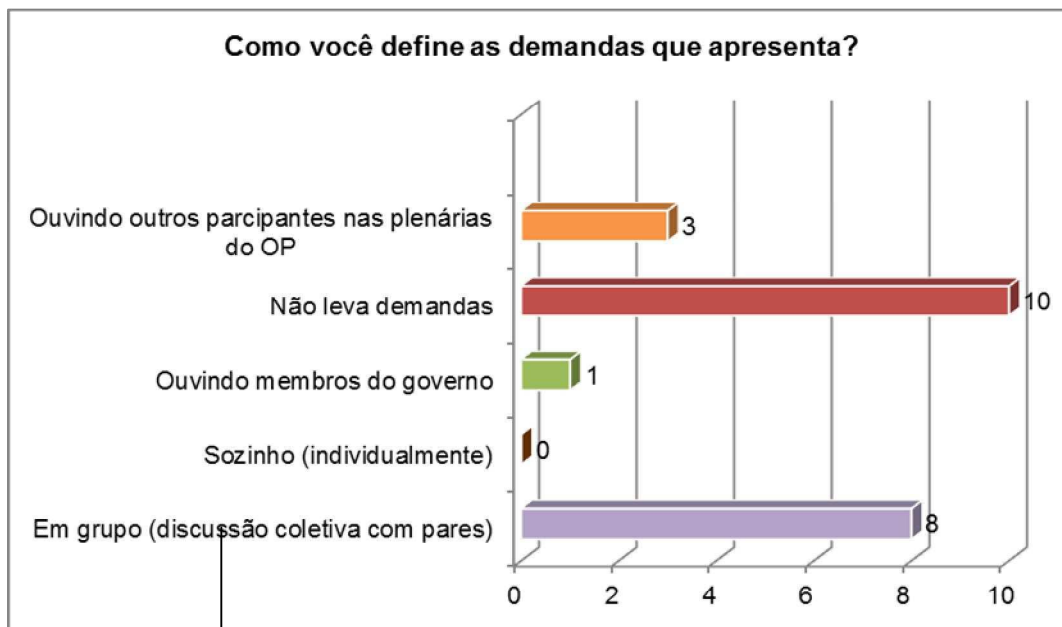
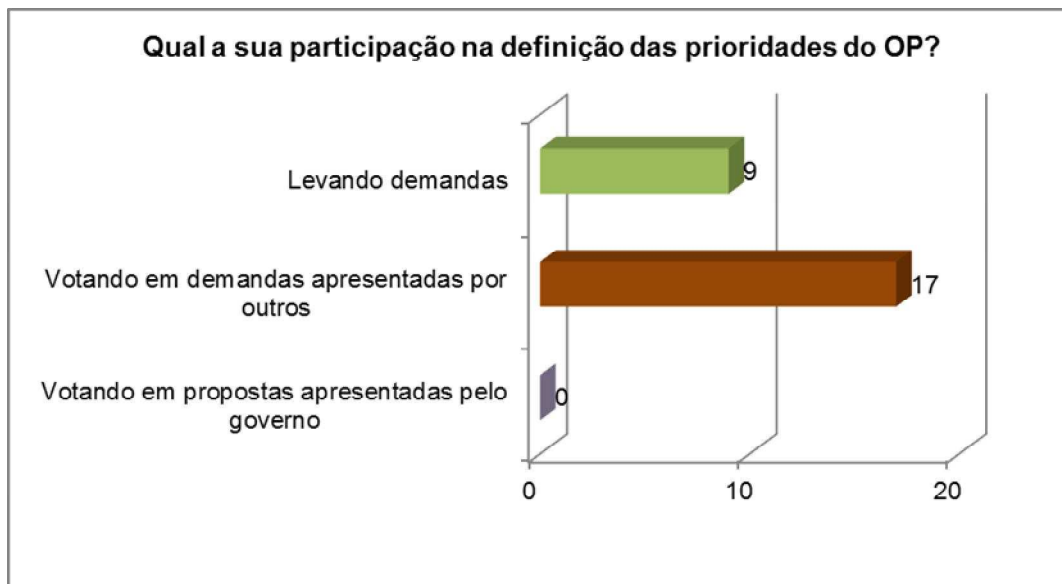


Obras e projetos definidos no OP deixam de ser cumpridos



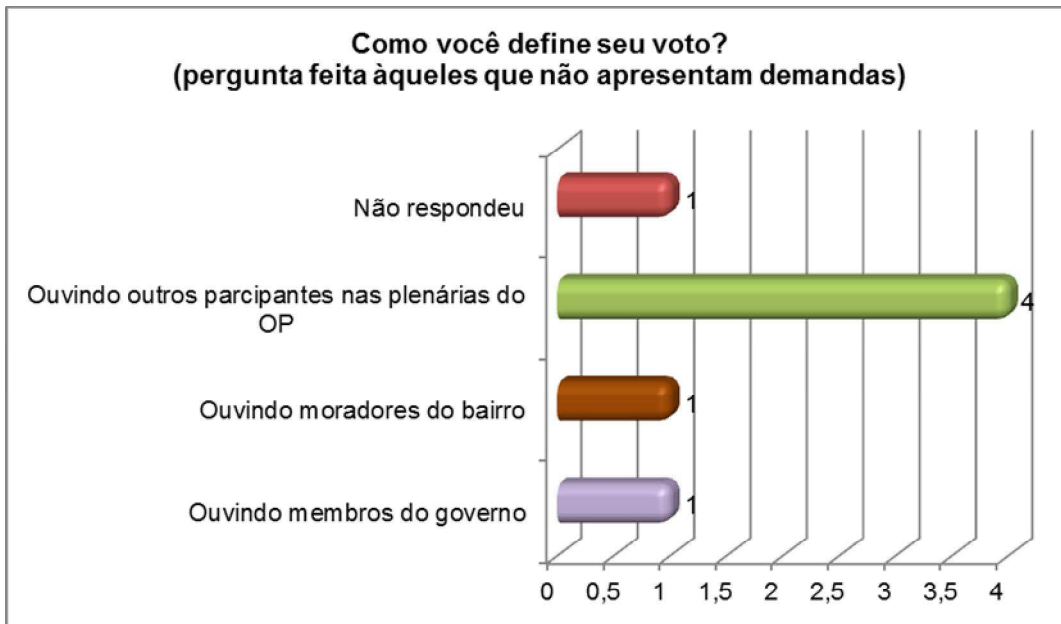


Forma de definição das prioridades e voto



Quais?

Moradores do bairro	5
Assistentes sociais da prefeitura	1
Conselho de Escola	1
Assentados	1



ANEXO VI - Entrevistas com os representantes da comunidade
(Conselheiros do Orçamento Participativo)

I - Identificação do entrevistado

Nome: _____

Bairro: _____

Região do OP: _____

Temática: _____

Grau de escolaridade _____

Renda familiar mensal _____

Cor _____

Idade _____

Ocupação _____

II - Participação Política

- a) Pertence a alguma instituição? (Associação, Sindicato, Partido Político, Grupo religioso, ONG, Conselhos Municipais, Cooperativa, Governo Municipal, Movimento negro, movimento de mulheres, grupo de terceira idade, entidade filantrópica. Qual e o cargo.
- b) Foi candidato em eleições recentes?
- c) Apoiou algum candidato a vereador nas últimas eleições?
- d) Ligação com o governo municipal: recebeu recursos públicos, financiamento de projeto, apoio em projeto, evento, atividade, é cadastrado em algum projeto social, participa de escolinhas de esporte, oficinas culturais, parentes ou amigos ocupam cargos comissionados

III - Como ficou sabendo das atividades do OP (equipe do OP, rádio, jornal, TV, outdoor, panfleto, carro de som, conselhos municipais, amigos, vizinhos)

IV – Implementação do Orçamento Participativo

1. Você participou do OP na fase de implementação do projeto?

2. Você tinha algum conhecimento sobre o OP antes de participar desta experiência?

V – Regimento Interno

3. Você participou da elaboração do Regimento Interno do OP?
4. Durante o período em que você é representante no OP houve alguma alteração no Regimento Interno? Por quê? Quem foi responsável por essa(s) mudança(s): o governo ou a comunidade? Como foi esse processo (houve negociação com a comunidade?) [Sobre a mudança no Regimento]
5. Você acha que tudo que tem no regimento interno é cumprido?

VI – A atuação dos representantes no processo anual do OP:

O perfil dos participantes

6. Você acha que as pessoas que participam do OP são capacitadas para definir os investimentos da prefeitura?
7. Você se sente preparado para definir os investimentos da prefeitura? Você tem as informações necessárias?
8. Você acha que a população intervém o necessário, pouco ou muito no processo. Mais ou menos do que deveria?

O processo de escolha dos representantes da população

9. Como você avalia o processo de escolha de representantes no OP? Você acha que fatores como capacidade de expressão, contatos políticos, escolaridade, renda, influencia na escolha de delegados e conselheiros?
10. O que te levou a ser representante do OP? Como foi esse processo (apresentou na plenária, foi discutida anteriormente).
11. Participar do OP te levou a se interessar em candidatar-se a cargos eletivos (vereador, p.e.)?
12. Você acha que determinados participantes passaram a atuar no OP movido por interesses eleitorais?

O perfil das demandas

13. Como você avalia a qualidade das demandas apresentadas pela comunidade e das prioridades eleitas?
14. Você acha que essas demandas apresentadas no OP são de interesse coletivo?

O poder dos delegados e conselheiros

15. Você acha que os delegados e conselheiros tem muito, pouco ou o poder necessário?
16. Quem você acha que tem mais poder no OP: o governo ou a comunidade? (Protagonismo estatal ou social)
17. Como você avalia o nível de autoridade dos delegados e conselheiros no OP? [Apresentar demandas, votar, eleger prioridades, monitorar/acompanhar a implementação dos projetos e a efetivação/execução das obras e projetos definidos no OP, parar obras e/ou projetos do governo que não estejam de acordo com o definido, estabelecer regras no OP, mudar regimento].
18. Já ocorreu de delegados e conselheiros intervirem no processo de execução de obras ou projetos?
19. Os delegados e conselheiros analisam a qualidade das obras/projetos, o tempo de execução? Já ocorreu dos representantes não estarem satisfeitos com obras ou projetos em andamento e se posicionarem? Qual a atitude da prefeitura?
20. Os conselheiros podem vetar o plano de investimentos municipal se os mesmos não estiverem de acordo?

Sobre o processo de elaboração e aprovação das demandas e prioridades (interferência)

21. Qual a sua participação na definição das prioridades no OP? (Levando demandas, votando em demandas apresentadas por outros conselheiros ou delegados, votando em propostas apresentadas pelo governo).
22. Como você elabora as demandas e define as prioridades apresentadas no OP? Sozinho (individualmente), Em grupo (discussão coletiva com pares). Quais? Ouvindo membros do governo (vota nas demandas apresentadas pelos integrantes da prefeitura).
23. E como você acha que os demais delegados e conselheiros se comportam?
24. Qual o grau de interferência do governo, equipe e prefeito, sobre a definição de prioridades? A prefeitura apresenta/defende propostas nas plenárias para serem analisadas pelos delegados e conselheiros? O governo influencia os delegados e conselheiros na definição de prioridades, busca convencê-los?
25. O governo mudou definições do OP ou sempre acatou as prioridades? Já ocorreu de prioridades eleitas não serem realizadas? Houve negociação com os conselheiros? Como foi o processo?
26. Você acha que existem delegados e conselheiros que são influenciados pelos vereadores?

27. Você acha que partidos políticos, alguns sindicatos, movimentos, ou outros grupos, buscam controlar o OP, exercem algum tipo de influência?
28. Ocorreu algum tipo de reunião realizada com você e a população para discutir a demanda que seria apresentada na plenária do OP (sem a participação do governo)? Você acha importante a organização de reuniões apenas com os membros da população (sem membros da prefeitura)? Por quê?

Impressões pessoais

29. Como é a relação entre o OP e a Câmara Municipal?
30. Você acha que os vereadores podem propor mudança no plano de investimentos? Qual sua avaliação sobre os vereadores que procuram mudar o plano de investimentos do OP?
31. Qual a avaliação que você faz sobre a entrega da peça orçamentária na Câmara? Para você, qual o principal objetivo deste ato?
32. Você passou a discutir mais sobre assuntos públicos depois do OP?
33. Na sua opinião, qual o motivo que levou o governo a criar o OP?
34. Qual a avaliação que você faz do OP de Araraquara? Resumindo, quais os principais problemas e virtudes do OP?
35. Você já foi criticado por decisões que tomou no OP? Por quem e por quê?
36. Você acha que os delegados e conselheiros devem decidir pela população ou todos devem decidir?
37. A população do bairro que não participa do OP fica sabendo do que foi definido nas plenárias?
38. Participar do OP te levou a acreditar mais em processos coletivos ou a achar que isto é uma perda de tempo?
39. Você consegue entender as discussões técnicas (finanças, saúde, educação) que os agentes da prefeitura fazem nas plenárias do OP?
40. Você discutia os problemas da cidade ou do seu bairro antes da instalação do OP? Com que? Quem intermediava? Você levava pedidos para vereadores antes?

Questão destinada apenas a ex-delegados ou ex-conselheiros

41. Quais motivos te levaram a não participar mais do OP? (Não foi mais eleito, Descrença no processo, Cansaço, Falta de tempo, Gasto excessivo, Já resolveu as demandas que interessavam, Possibilitar a participação de outros)

ANEXO VII - ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM OS MEMBROS DO GOVERNO

I - Implementação

1. Você tinha algum conhecimento sobre o OP antes de participar do governo de Araraquara?
2. Como foi implantar o OP nestas condições? Quais os desafios, dificuldades.
3. Qual a importância do modelo de Porto Alegre – ele é seguido hoje? No que o modelo de Araraquara se aproxima ou se distancia e porquê.
4. A burocracia resistiu muito à implantação do OP? Como foi a relação?

II – Regimento Interno

5. Como você descreve e avalia o processo de elaboração do Regimento Interno. Houve a participação da comunidade?
6. Houve mudanças no regimento? Por que? Quem foi responsável por elas: o governo ou a comunidade? Como foi esse processo (a comunidade aprovou)?
7. Atualmente, você acha o Regimento adequado ou ele engessa o OP?

III – A atuação da comunidade no processo anual do OP:

Sobre o perfil dos participantes

8. Você acha que as pessoas que participam do OP são capacitadas para definir os investimentos da prefeitura? Como você avalia o grau de discernimento dos participantes do OP?
9. Você acha que os delegados e conselheiros do OP têm um perfil mais crítico ou mais elogioso ao governo?
10. Na sua opinião, qual o perfil ideal de participantes?

Sobre o processo de escolha dos representantes

11. Como você avalia o processo de escolha de representantes no OP? Você acha que fatores como capacidade de expressão, contatos políticos, escolaridade, renda influencia na eleição de delegados e conselheiros?
12. Você avalia que o fato de participar do OP como representante despertou pretensões político-eleitorais em delegados e conselheiros? Você acha que determinados participantes participaram passaram a atuar no OP movido por interesses eleitorais?

Sobre o perfil das demandas

13. Como você avalia a qualidade das demandas apresentadas pela comunidade e das prioridades eleitas?
14. Você acha que essas demandas apresentadas no OP são de interesse coletivo?
15. Você avalia que aumentou a solidariedade dos participantes do OP com as demandas coletivas?

Sobre o poder dos delegados e conselheiros

16. Qual o nível de autoridade de delegados e conselheiros no OP? Há a possibilidade, além de eleger prioridades, de monitorar a implementação dos projetos e a efetivação das obras definidas no OP?
17. Já ocorreu de delegados e conselheiros intervirem no processo de execução de obras ou projetos?
18. Eles analisam a qualidade das obras/projetos, o tempo de execução? Já ocorreu de questionarem a prefeitura?
19. Os delegados e conselheiros podem vetar o plano de investimentos municipal se os mesmos não estiverem de acordo?
20. Já ocorreu de participantes do OP não estarem satisfeitos com obras ou projetos em andamento e se posicionarem? Qual a atitude da prefeitura?
21. Você acha que os delegados e conselheiros tem muito poder no OP?
22. Quem você acha que tem mais poder no OP: o governo ou a comunidade? (Protagonismo estatal ou social)
23. Os delegados e conselheiros buscam controlar mais do que você avalia que deveriam? Você acha que a população intervém o necessário, pouco ou muito no processo. Mais do que deveria?

Sobre o processo de elaboração e aprovação das demandas (interferência)

24. Na sua avaliação, como é o processo de elaboração de demandas apresentadas no OP e de eleição de prioridades? Os delegados levam demandas definidas autonomamente ou discutidas em grupos? Quais os atores que influenciam este processo?
25. Qual o grau de interferência do governo sobre a definição de prioridades? A prefeitura apresenta/defende propostas nas plenárias para serem analisadas pelos delegados? Qual a interferência do Prefeito no processo do OP como um todo e, particularmente, na definição da política de investimentos?
26. O governo mudou definições do OP ou sempre acatou as prioridades? Já ocorreu de não ser realizada prioridades eleitas? Houve negociação? Como foi o processo?
27. Você acha que existem delegados e conselheiros que são influenciados pelos vereadores?

28. Você acha que alguns grupos buscam controlar o OP e impor suas preferências?

29. Existe alguma relação entre o OP e os partidos políticos?

Como você avalia a relação dos integrantes da equipe de governo, secretários, com o OP? O governo entendeu a importância particular do OP? Como foi esse processo?

Impressões pessoais

Qual a avaliação que você faz do OP, em geral, e do OP de Araraquara em particular?

Na sua opinião, qual o motivo que levou esse governo a criar o OP?

Na sua opinião, quais os riscos que um governo corre implantando o OP?

Faça um resumo comparativo do OP de Araraquara entre o primeiro e o segundo governo.

Resumindo, quais os principais problemas do OP?

Como você qualifica o nível de informação que o governo disponibiliza aos participantes do OP? (formação e prestação de contas)

O funcionamento do OP de Araraquara superou ou frustrou as tuas expectativas?

Como é a relação entre o OP e o Legislativo Municipal?

Como você avalia o OP do ponto de vista da eficiência administrativa?

ANEXO VIII - RELAÇÃO DE OBRAS POR REGIÃO DO OP

REGIÃO 1

- Ampliação do Refeitório, Construção de Salas de Recreação, Construção de Cozinha e Galpão e Abrigos para Botijões no Caic Ricardo de Castro Monteiro – Vale do Sol
- Construção de Salas de Aula, Prédio da Administração, Sanitários e Campo de Futebol no Caic Ricardo de Castro Monteiro – Vale do Sol
- Construção de Anfiteatro no Caic Ricardo de Castro Monteiro – Vale do Sol -
- Asfalto nas áreas de estacionamento do C.D.H.U. – Jardim Paraíso
- Asfalto no Jardim Águas do Paiol
- Asfalto nos acessos e rotatória de entrada do C.D.H.U. – Jardim Paraíso
- Construção de galerias de águas pluviais na Estrada do Curtume
- Construção de quadra poliesportiva, pista de salto em extensão e sala para ginástica olímpica no CAIC do Vale do Sol
- Construção de sepulturas no Cemitério das Cruzes
- Construção do PSF do Jd. Maria Luiza
- Construção da Ponte do Curtume
- Asfalto na Estrada do Curtume
- Reforma e adequação da EMEF Eugênio Trovatti – Bueno de Andrada
- Construção de EMEF no Jardim Paraíso
- Asfalto Jd. Acapulco
- Cobertura da quadra da EMEF do Jardim Paraíso
- Construção de área de lazer do Jd. Botânico
- Construção de Centro de Convivência no Jd. Maria Luiza
- Construção de G.A.P. no Jd. Acapulco
- Construção de Galeria de águas pluviais no acesso ao Jd. Cambuy (prolongamento da Rua Manoel Rodrigues Jacob)
- Construção de Portal do Saber na EMEF Luiz Roberto Salinas Fortes - Jd. Paraíso
- Construção de quadra poliesportiva com cobertura metálica, na E.M.E.F. "Eugênio Trovatti" - Distrito de Bueno de Andrada
- Pavimentação do Jd. Acapulco
- Reforma da EMEF do CAIC Vale do Sol
- Reforma e ampliação EMEF Eugênio Trovatti - Pavilhão José Maria Lopes - Bueno de Andrada
- Construção do PSF do Jd. Acapulco
- Construção de ciclovia no acesso ao Vale do Sol
- Construção de E.M.E.F. - Jd. Maria Luiza
- Construção do Estádio Municipal - Jd. Botânico
- Ampliação do PSF de Bueno de Andrada
- Construção de G.A.P. na Av. José Barbanti Neto
- Pavimentação asfáltica da Rua Lino Morganti

- Reforma do CER Maria Enaura M. Magalhães
- Pavimentação asfáltica da Av. José Barbanti Neto
- Pavimentação asfáltica do Jd. Lupo II

REGIÃO 2

- Reforma da Biblioteca Municipal
- Reforma geral do prédio do Corpo de Bombeiros – Jd. Primavera
- Adaptação de salão para Ginástica Olímpica – Pavilhão de Eventos do Município (FACIRA)
- Reforma e adaptação para vestiários e refeitório na pista de Atletismo Armando Garlippe (Ginásio da Pista)
- Construção de galeria de águas pluviais na Av. Luiza Helena de Barros com a Av. Afrânio Peixoto
- Construção de Área de Lazer no Condomínio C.D.H.U. – Hermínio Pagotto no Jd. Dom Pedro I
- Asfalto na ligação da Av. Luiza Helena de Barros e Av. Afrânio Peixoto
- Revitalização da Rua 9 de Julho
- Calçamento de praças do Jardim Dom Pedro I
- Construção de pista para caminhadas no Jd. Tangará
- Construção de G.A.P. no trecho do Rodoanel entre Rua José Palamone Lepre e Av. Manoel Rodrigues Jacob
- Reforma da Praça Scalamandrê Sobrinho
- Construção de Área de Lazer do Jd. Tangará
- Reforma de antigo prédio do Pronto Socorro Central para implantação do NGA-3

REGIÃO 3

- Reforma e Ampliação do C.E.R. Honorina C. Lia – Jd. Imperador
- Construção de Anfiteatro no Caic Rubens Cruz – Jd. Roberto Selmi Dei
- Construção de Sanitários no EMEF. Altamira Amorim Mantese – Jd. Roberto Selmi Dei III
- C.M.S. Dr. Rui de Toledo – Jd. Roberto Selmi Dei (Reforma e Ampliação)
- Lançamento de galeria de águas pluviais na Av. Emilio Ribas – Jd. Marivan
- Construção de Área de Lazer no Jardim Imperador
- Construção de cobertura da quadra poliesportiva da E.M.E.F. “Altamira Amorim Mantese”
- Construção da Área de Lazer no Jardim Roberto Selmi Dei – Setor III
- Construção do PSF do Jd. Marivan
- Construção de área de lazer no Jardim Indaiá
- Reforma e ampliação de Centro Municipal de Saúde do Jardim Roberto Selmi-Dei para implantação do NIS
- Asfalto do Jardim Roberto Selmi Dei V, parte do VI

- Asfalto no Jd. Adalberto Roxo
- Construção de G.A.P. no Jd. Adalberto Roxo
- Construção de guias e sarjetas e pavimentação no Jd. São Raphael II
- Pavimentação no Jardim Indaiá
- Reforma da EMEF CAIC Rubens Cruz - Selmi Dei
- Bosque do Jd. Imperador
- Construção de EMEF Jardim Indaiá
- Pavimentação no Jd. Roberto Selmi-Dei - Setores VI
- Pavimentação no Jd. São Raphael
- Reforma e Ampliação - CER Jd. Roberto Selmi-Dei
- Pavimentação asfáltica do Jd. São Raphael
- Pavimentação asfáltica da Av. Coletora (Jd. Brasília e Morada do Sol)
- Construção de cancha de malha - Área de Lazer Jd. Roberto Selmi Dei Setor III
- Construção de cancha de bocha - Área de Lazer Jd. Roberto Selmi Dei Setor III
- Pavimentação no Jd. Adalberto Roxo

REGIÃO 4

- Reforma geral da Praça São Sebastião – Jd. Brasil
- Reparos gerais em prédios do Pinheirinho
- Lançamento de galeria de águas pluviais na Av. Atílio Biscari
- Lançamento de galeria de águas pluviais no Parque Gramado
- Reforma e adaptação do Pronto Socorro da Vila Xavier para implantação do Hospital “Dia”
- Construção do Centro de Educação Ambiental no Parque Pinheirinho
- Reforma do C.E.C. Piaquara
- Construção do PSF do Jd. Pinheiros
- Cobertura de quadra do CEC Piaquara
- Construção de Centro de Convivência no Pq. São Paulo
- Construção de G.A.P. - Jd. América
- Construção do PSF do Jardim Brasil
- Pavimentação da Av. América, Av. Uchôa e Rua João B. M. Goulart
- Reforma do antigo prédio do CEASA - Av. Pe. Antônio Cezarino
- Reforma do CMS do Pq. São Paulo
- Reforma do Pronto Socorro da Vila Xavier
- Revitalização do Parque Ecológico Pinheirinho
- Ampliação - CER Jd. Estações
- Construção de área de lazer - Pq. São Paulo
- Construção de Área de Lazer no Jardim Santa Júlia
- Iluminação da Área de Lazer do Pq. São Paulo
- Pavimentação da Vila Penha e Jd. Ana Adelaide
- Reforma da Área de Lazer do Jardim América
- Reforma e Ampliação - CER Jd. América
- Construção da pista de equoterapia no Parque Ecológico Pinheirinho
- Construção de vestiários para atender cinco campos de futebol no Parque Pinheirinho
- Construção de G.A.P. no Parque Gramado

- Construção de G.A.P. no Jardim Pinheiros II
- Construção de G.A.P. no Jardim Ana Adelaide
- Pavimentação asfáltica do Jd. Pinheiros II
- Pavimentação asfáltica do Jd. Ana Adelaide
- Adequação e ampliação - CER Altos do Pinheiros

REGIÃO 5

- Construção de Salas de Aula, Prédio da Administração, Sanitários, Tanque de Areia e Centro de Educação Complementar no EMEF. Henrique Scabello – Parque das Hortências
- Construção do “Portal do Saber” no EMEF. Henrique Scabello – Parque das Hortências
- Construção do “Portal do Saber” no EMEF. Rafael de Medina – Jd. Eliana
- Reforma geral do Teatro de Arena – Vila Melhado
- Asfalto no Jardim das Hortências
- Asfalto na ligação do Jardim Santa Júlia ao Núcleo Residencial Yolanda Ópice
- Asfalto nos Jardins Palmeiras, Palmares e Portugal
- Reforma do Centro Esportivo da Vila Melhado
- Construção de Ginásio de Esportes na E.M.E.F. “Raphael de Medina”
- Construção de galeria de águas pluviais – Jardim das Gaivotas
- Asfalto no Jardim das Gaivotas
- Construção do P.S.F. do Jardim das Hortências
- Construção de pavimentação no Jd. Das Gaivotas
- Construção de Galeria de Águas Pluviais Jd. Pe. Anchieta
- Asfalto no Jd. das Palmeiras
- Cobertura de quadra da EMEF Henrique Scabello - Jd. das Hortências
- Construção de área de lazer - Pq. Alvorada
- Construção de área de lazer - Yolanda Ópice
- Construção de pronto Socorro Municipal- Vila Melhado
- Pavimentação no Jardim Paulista
- Reforma da E.M.E.F. "Henrique Scabello" - Jd. Das Hortências
- Construção de Área de Lazer do Jd. Florença
- Construção de Área de Lazer no Jardim das Hortências
- Construção de piscina na Área de Lazer da Vila Melhado
- Pavimentação asfáltica do Jd. Florença
- Pavimentação asfáltica do Jd. Mangiacapra

REGIÃO 6

- Construção do “Portal do Saber” na EMEF. Waldemar Saffioti – Jd, Cruzeiro do Sul

- C.M.S. Dr. Renato Guimarães Bastos – Cecap (Reforma a ampliação)
- Construção de Campo de Futebol no Jd. Esplanada
- Construção de sala de recreação no C.E.R. Maria Renata Lupo Bó
- Construção de galeria de águas pluviais no V Distrito Industrial
- Contenção de erosão e construção de galerias de águas pluviais no Jardim Cruzeiro do Sul
- Asfalto no Jardim Del Rey
- Construção de galerias de águas pluviais no VIII Distrito Industrial em parceria com os empresários do VIII Distrito
- Construção do PSF do Jd. Ieda
- Construção de Centro de Educação e Recreação no Jardim Victório de Santi
- Construção de área de lazer no Jardim Victório de Santi
- Reforma e ampliação de CMS do Jardim Iguatemi para implantação do Núcleo Intensivo de Saúde - NIS
- Construção de galerias de águas pluviais - Rua dos Eletricitários
- Cobertura de quadra da EMEF Prof. Waldemar Saffiotti - Jd. Cruzeiro do Sul
- Complementação de área de lazer do Jardim Ieda/Esplanada
- Construção de área de lazer - Jd. Iguatemi
- Construção de Centro de Convivência no Jd. Ieda
- Pavimentação do Jd. Regina
- Pavimentação no Jardim Arco Íris
- Reforma e ampliação da EMEF "Waldemar Saffiotti"
- Adequação de Sanitário no CER do Jd. Iguatemi
- Ampliação - CER Jd. Cruzeiro do Sul
- Pavimentação do Jd. Dos Industriários
- Pavimentação na Rua dos Eletricitários
- Pavimentação no Jd. Altos do CECAP
- Reforma do C.E.R. do Jd. Cruzeiro do Sul
- Construção de G.A.P. no Jd. dos Industriários
- Pavimentação asfáltica do Jd. Regina
- Pavimentação asfáltica das últimas vias do CECAP
- Pavimentação asfáltica da Av. Oswaldo Lopes

REGIÃO 7

- Construção de Ginásio de Esportes Coberto no EMEF. Olga Ferreira Campos
- Construção do "Portal do Saber" na EMEF. "Olga Ferreira Campos" – Parque das Laranjeiras
- Ampliação da E.M.E.F. "Olga Ferreira Campos – Parque das Laranjeiras
- Construção de Galeria de Águas Pluviais – Bairro dos Machados
- Reforma EMEF Olga F. Campos - Pq. Laranjeiras
- Ampliação do PSF do Pq. Das Laranjeiras
- Construção de Área de Lazer do Jd. Tamoio
- Construção de G.A.P. no Jd. Universal
- Pavimentação no Jd. Universal
- Reforma e Ampliação - CER Pq. Laranjeiras
- Reforma e Ampliação - CER Jd. Morumbi
- Construção de Centro Comunitário no Parque das Laranjeiras

REGIÃO 8

- Cobertura de quadra da EMEF Hermínio Pagotto - Assentamento Bela Vista
- Cobertura de quadra da EMEF Maria de Lurdes da S. Prado - Assentamento Monte Alegre
- Construção da Cozinha Comunitária no Assentamento Monte Alegre
- Construção do PSF do Assentamento Monte Alegre
- Construção de Campo de Futebol no Assentamento Monte Alegre
- Reforma da EMEF Prof. Hermínio Pagotto - Assentamento Bela Vista
- Complementação do vestiário do campo de futebol do Assentamento Monte Alegre
- Ampliação do PSF do Assentamento Bela Vista
- Reforma e ampliação da E.M.E.F. "Hermínio Pagotto" - Assentamento Bela Vista
- Reforma e ampliação da E.M.E.F. "Maria de Lourdes da Glória" no Assentamento Monte Alegre VI

OUTROS

- Construção de Restaurante Popular
- Reforma da Casa da Cultura
- Boulevar dos Oitis
- Construção de Piscina para hidroterapia - AFE
- Reforma de prédio para Escola Municipal de Dança
- Reforma do TCI+adaptações para deficientes físicos
- Reforma de sala no TCI para instalação de padaria e loja de artesanato
- Reforma de prédio para instalação de Escola de Artes e Ofícios