UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ANGELA VIEIRA NEVES

CLIENTELISMO, CULTURA POLÍTICA E DEMOCRACIA: DILEMAS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR – A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA CIDADE DE BARRA MANSA

Tese de Doutorado em Ciências Sociais 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
Fevereiro de 2006

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA CENTRAL DA UNICAMP
Bibliotecário: Helena Joana Flipsen – CRB-8ª / 5283

Neves, Angela Vieira.
N414c Clientelismo, cultura política e democracia : dilemas e desafios da participação popular : a experiência do orçamento participativo da cidade de Barra Mansa / da cidade de Barra Mansa / Angela Vieira Neves. -- Campinas, SP : [s.n.], 2006.

Orientador: Evelina Dagnino.
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

Cultura política. 2. Clientelismo. 3. Participação popular. 4, Democracia. I. Dagnino, Evelina. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Título em inglês: Clientelism, culture politics and democracy.

Palavras-chave em inglês (Keywords): Political culture, Clientelism, Popular participation, Democracy.

Área de concentração:

Titulação: Doutor em Ciências Sociais.

Banca examinadora: Evelina Dagnino, Marco Aurélio Nogueira, Marcos Otávio Bezerra, Raquel Meneguello, Valeriano Costa.

Data da defesa: 16-02-2006.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

ANGELA VIEIRA NEVES

CLIENTELISMO, CULTURA POLÍTICA E DEMOCRACIA: DILEMAS E DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO POPULAR – A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA CIDADE DE BARRA MANSA

Tese de Doutorado em Ciências Sociais 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.

Este exemplar corresponde à versão final da Tese defendida e aprovada pela Comissão julgadora em 16 / 02 / 2006

Banca Examinadora:

Profª. Dra. Evelina Dagnino(Orientadora)

Profª. Dra. Raquel Meneguello

Prof. Dr. Valeriano Costa

Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira

Prof. Dr. Marcos Otávio Bezerra

Campinas
Fevereiro de 2006.

BIBLIOTECA CENTRAL
DESENVOLVIMENTO
COLEÇÃO
UNICAMP

Para Caetano e Danielle.

Sem eles, a vida não teria graça!

AGRADECIMENTOS

Terminar uma Tese não é tarefa fácil e, durante a elaboração desta, tornou-se duplamente árdua para mim. Primeiro, pela minha incursão em um Doutorado cuja linguagem e tipo de explicação dos fenômenos sociais mostraram-se, em alguns momentos, indecifráveis. Em segundo lugar, por ter tido que me despir de afirmações puramente panfletárias – pela trajetória doutrinária em torno de Marx desde a Graduação em Serviço Social –, o que conformou um caminho bastante difícil.

A passagem do militante profissional para o intelectual analítico fez com que percebesse, de fato, o que significa o aprendizado do Doutorado: tornar-me uma Pesquisadora com a capacidade analítica de desvendar o real, sem ficar presa à empiria e, também, cuidando para não cair no pólo que sempre me fora familiar, – o teoricismo – campo abstrato que o Serviço Social sabe navegar bem. Complicado foi realizar tal passagem, e esta Tese foi uma tentativa, ainda que inicial, desse esforço. Enfim, dentre essas tarefas, tentei mergulhar no campo empírico, procurando desvendar esse objeto inicialmente obscuro e bastante confuso, para entender e compreender as relações conflituosas na pesquisa, o que foi uma das tarefas mais difíceis deste trabalho.

Colocar um ponto final às lacunas que abrimos não é algo fácil: depende de coragem, sorte, dedicação, persistência, vontade de compreender o objeto de estudo investigado e, principalmente, de uma 'excelente Orientação'. Por sorte, a ótima Orientação que Evelina Dagnino me proporcionou, marcou de tal modo a minha trajetória acadêmica que jamais esquecerei! A vida é feita de escolhas, e a minha, a de realizar o Doutorado fora do meu 'habitat', foi difícil, porém a mais sensata que fiz nos últimos anos. Essa tarefa tornou-se meu maior desafio e, neste sentido, agradeço imensamente a minha querida Orientadora, que, percebendo em mim a ansiedade, me incentivou a mergulhar na realidade e a desvendá-la.

Sou grata ao Doutorado em Ciências Sociais, porque, nas aulas, me deparava sempre com algo novo e irreverente para mim. Agradeço, em especial, aos professores Elide Rugai, Evelina Dagnino, Bela Feldman, Valeriano Costa, Sueli Koffes e Maria Célia Paoli – quando da disciplina feita na USP –, cujas aulas provocaram mudanças fantásticas

em minha maneira de ver, de compreender e de analisar a sociedade, tarefa das mais importantes nessa trajetória. Minha gratidão estende-se também a Ana Clara Torres Ribeiro, por me receber na disciplina no Doutorado do IPPUR e me ajudar a pensar os aspectos metodológicos da Tese. Obrigada pelo seu incentivo!

Não poderia deixar de lembrar e de agradecer a Mariléa Venâncio Porfírio, primeira Orientadora na Graduação, que marcou minha trajetória e incentivou-me a seguir o caminho da Pesquisa, iniciando-me como bolsista de IC, da mesma forma que a Sebastiana de Brito Rodrigues, segunda Orientadora durante a Pesquisa no Mestrado, que me iniciou na construção dos caminhos metodológicos da pesquisa segundo uma perspectiva marxiana.

Obrigada ao Professor Marcos Otávio Bezerra, que me deixou assistir as aulas como ouvinte na Universidade Federal Fluminense, na disciplina sobre trocas políticas, o que muito me ajudou a pensar o objeto de Estudo. Tornou-se um interlocutor importante para mim, obrigada.

Sou grata também à Professora Lúcia Neves, por ter me deixado participar das aulas como ouvinte, no segundo semestre de 2004, no curso sobre Gramsci do Programa de Mestrado/Doutorado em Educação da Universidade Federal Fluminense.

Conheci o Professor Marcos Aurélio Nogueira em um Seminário no Departamento de Serviço Social da UERJ, em 2002, ocasião em que, ao questioná-lo, disse-me: "Se a sua, é uma questão de Tese, acho muito interessante!" Isso representou enorme incentivo pra mim! A partir daí tentamos algumas interlocuções, até que pudemos conversar no ano de 2005 por algumas horas, o que me ajudou bastante a entender a pesquisa empírica que fazia, pelo que lhe sou muito grata.

Agradeço aos colegas do Doutorado e a outros com os quais convivi em diferentes momentos e que compartilharam ocasiões inesquecíveis durante essa trajetória: Eliana Creado, Cintia Maria Rodrigues, Gabriel Feltran, Samira Feldman, Carla Almeida, Zelimar Bidarra, Angela Hygino, Ana Cláudia Teixeira.

Obrigada ao Departamento de Serviço Social de Niterói, por liberar-me integralmente nesses quatro anos, acreditando na importância da qualificação de seus Docentes. Em especial, a duas amigas no Departamento: Angela Magalhães Vasconcelos e

Maria das Graças P. Lustosa, que sempre me incentivaram a não desistir nos momentos de crise. Valeu a força!

Sou grata à Capes pela bolsa-demanda PICDT, cujo auxílio eu e mais quatro professores fomos os últimos dos moicanos a conseguir na UFF, registrando aqui que, sem essa bolsa, não poderia ter feito o Doutorado fora do Rio de Janeiro.

Agradeço a atenciosa Revisão e a Formatação do trabalho, realizadas por Eliana Granja, que pôde torná-lo organizado; da mesma forma, sou grata às alunas da graduação de Serviço Social, Elen Anacleto e Tatiana Emilião do Carmo, pela transcrição das entrevistas na qualidade de bolsistas-treinamento (bolsista-trabalho) da Universidade Federal Fluminense.

Obrigada também aos Professores Valeriano da Costa e Raquel Meneguello, que participaram da Qualificação, os quais, com sutileza e em um gesto de generosidade, compartilharam comigo o saber que os acompanhou na Academia, dando sugestões e sinalizando aspectos fundamentais para a direção da Tese. Obrigada.

Enfim, manifesto gratidão a todos os entrevistados e aos Vereadores, que, de forma bastante democrática, mostraram-se sempre abertos ao diálogo e me concederam entrevistas gravadas, auxiliando bastante a pesquisa. Destaco os Membros do diretório do PT, em Barra Mansa, e os representantes da sociedade civil, lideranças que muito me ensinaram através das entrevistas.

Agradeço a todos os funcionários da Câmara de Vereadores, em especial, a Alan Carlos Rocha e Elisa Reis, Secretária da Câmara na época da pesquisa, que me abriu as portas aos documentos necessários.

Obrigada à Prefeitura de Barra Mansa, em particular, à Deputada Estadual Inês Pandeló, que me recebeu em seu gabinete na Alerj, contribuindo com documentos e entrevista.

Agradeço aos sujeitos da pesquisa, pois essa tese não teria se materializado sem eles. Em especial, à Rosa Maria Rosalina Martins, que me abriu as portas de sua casa para – uma estrangeira no local – através de conversas infindáveis, explicar com paciência e entusiasmo como se deu toda a implantação do OP na Cidade, seus mecanismos,

colaborando com documentos imprescindíveis à pesquisa. Sem a generosidade e solidariedade dela, a Tese não teria acontecido. Obrigada, Rosa, uma amiga de coração!

Minha gratidão ao Caetano e à Danielle, e peço desculpas, especialmente, a Danielle pela minha ausência e pela falta de paciência durante os quatro anos do Doutorado. Em particular, agradeço a minha mãe, que, mesmo doente, sempre que eu viajava, cuidava do meu tesouro maior, minha estrela encantada, minha filha Danielle.

Agradeço a Deus essa Luz, esse sol, que ilumina nossas vidas e nos mostra os sinais para continuarmos a caminhada em busca da Felicidade. Foi procurando esses sinais que pude elaborar a Tese com bastante entusiasmo e prazer.

Essa Tese, portanto, foi construída por muitas mãos, que se uniram em um ato de solidariedade e de fé no processo do conhecimento, pois há quem acredite que a Educação e o pensamento crítico ainda são os caminhos mais fecundos para a transformação da sociedade!

RESUMO

Esta tese buscou analisar o impacto do Orçamento Participativo (OP) enquanto novo instrumento de inovação democrática na cultura política local a partir da afirmação de que esse instrumento tensiona a política mais conservadora presente em diferentes municípios brasileiros. Trata-se de pesquisar a tensa relação no exercício da política quando o OP é colocado em prática. A questão a que se tenta responder é: Como se verifica o impacto provocado pela inovação democrática, pela gestão participativa, com o OP sobre a cultura política?

Tomando como ponto de partida essas indagações, analisamos os efeitos políticos a partir de um estudo de caso sobre o OP em Barra Mansa, Rio de Janeiro. A contaminação de práticas culturais conservadoras como o clientelismo coloca um desafio à democracia participativa.

Constatou-se também que um dos maiores conflitos com o OP se deu com aqueles vereadores, inclusive do PT, acostumados a reproduzir uma prática menos democrática na intermediação de interesses com a população por meio do favor e do clientelismo.

O que encontramos no estudo de caso foi que o sucesso democrático de uma experiência de participação popular depende bem mais dos aspectos culturais e políticos presentes na sociedade brasileira. Esta tese mostrou que há hibridismo na cultura política exercida pelos diferentes atores, quer sejam da sociedade civil ou dos aparelhos do Estado, que acionam mecanismos democráticos e clientelistas na intermediação de interesses públicos e coletivos. Além disso, confirmou-se a hipótese de que a cultura política é variável fundamental para o estudo sobre experiências participativas, pois pode limitar a construção da cidadania ativa e a ampliação da esfera pública quando existe a presença de forte tendência clientelista entre as práticas políticas dos atores sociais presentes na sociedade civil em diferentes municípios.

Palavras-chave: Cultura Política, Clientelismo, Participação Popular, Democracia

ABSTRACT

This thesis searched to analyze the participated budget's impact as a new democratic innovation instrument in the local politics culture, considering the affirmation that it pressures the politics more conservatives, present in different Brazilian cities. It is treated to search in this thesis the tense relation in the politics exercising, whenever the participated budget is placed in pratical. The question is how is verified the impact provoked by the democratic innovation, by the participated management, with the participated budget on the politics culture?

Starting from these questions, we have analyzed the politics effects considering the case study participated budget on Barra Mansa, Rio de Janeiro. The contamination of cultural pratical conservatives as the client's relation, becomes a challenge for the participated democracy.

It has concluded also that one of the biggest conflicts with the participated budget was developed with the councilmen, including the members of PT, accustomed to reproduce a pratical less democratic in the interest' intermediate with the population through doing favors and client's relations.

What we have found in this study's case was that the democratic success of an experience envolving the popular participation, depends on more the culture and politics' aspects presents in Brazilian society. This thesis showed that there is a hybridism in the politics' culture, exercised by the different actors, members of the civil society as well as the State's apparatus that gesticulate democratic mechanisms based in client's relations in intermediate of public and collective interests. Moreover, it was confirmed the hypothesis of that culture politics is a variable basic for the study on participated experiences, because it can limit the construction of the active citizenship and the public sphere's magnifying when the presence of strong client's relations trend exists between the social actors' practical politics presents in the civil society in different cities.

Keywords: Political culture, Clientelism, Popular participation, Democracy

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIAP	Associação Comercial e Industrial e Agro-Pastoril
ALERJ	Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
CEBS	Comunidades Eclesiais de Base
Comop	Conselho Municipal do Orçamento Participativo
Coman	Conselho Municipal das Associações de Barra Mansa
Conenc	Congresso Nacional de Entidades Negras Católicas
COP	Conselho do Orçamento Participativo,
ECOP	Equipe Coordenadora do OP,
Famban	Federação das Associações de Bairros de Barra Mansa
FAMERJ	Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro
FANIT	Federação das Associações de Moradores de Niterói
GECD	Grupo de Estudos sobre a construção democrática
Ibase	Instituto Brasileiro de Análises sociais e econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IQVC	Índice de Qualidade de Vida Urbana
Loa	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOM	Lei Orgânica Municipal
ONGs	Organizações Não-Governamentais
OP	Orçamento Participativo
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PlanePar	Planejamento Participativo
PMBM	Prefeitura Municipal de Barra Mansa
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
Prona	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PRTB	Partido Renovador trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Socialista cristão
PSDB	Partido da Social-Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata cristão
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UP	Unidades de Planejamento

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Gráfico 1. PIB a Preços Básicos – Região do Médio Paraíba 2000 (R$ Mil) 103
Gráfico 2. Panorama Econômico 104
Gráfico 3. Evolução do Número de Estabelecimentos..... 104
Gráfico 4. Prioridades da Região I em 1998 140
Gráfico 5. Prioridades da Região II em 1998..... 140
Gráfico 6. Prioridades da Região III em 1998 141
Gráfico 7. Prioridades da Região IV em 1998 141
Gráfico 8. Prioridades da Região V em 1998..... 142
Gráfico 9. Prioridades da Região VI em 1998 142
Gráfico 10. Prioridades da Região VII em 1998..... 143
Gráfico 11. Entidades que Participaram do OP..... 149
Gráfico 12. Perfil dos Representantes da Sociedade Civil quanto ao Sexo..... 154
Gráfico 13. Perfil dos Representantes da Sociedade Civil quanto à Idade 155
Gráfico 14. Perfil dos Representantes da Sociedade Civil quanto à Profissão 155
Gráfico 15. Perfil dos Conselheiros e Delegados quanto à Vinculação ao PT 156
Gráfico 16. Perfil dos Representantes da Sociedade Civil quanto ao Associativismo Local..... 156
Gráfico 17. Entrevistados e Gênero..... 199
Gráfico 18. Escolaridade dos Vereadores 200
Gráfico 19. Tipo de participação no bairro antes de ser vereador 200
Gráfico 20. Tipo de participação no bairro como vereador 201

Quadro 1. Percentagem da Renda Apropriada por Extratos da População – 1991-2000. 103
Quadro 2. Regiões do OP. 127
Quadro 3. Critérios estabelecidos pelos conselheiros para eleger as prioridades 128
Quadro 4. Número de Delegados por Região e Temática..... 129
Quadro 5. Previsão de Receita e Despesa para a gestão 1997-2000..... 131
Quadro 6. Ciclo do OP - Fases 144
Quadro 7. Instâncias do OP..... 146
Quadro 8. Etapas de funcionamento do Orçamento Participativo em Barra Mansa148
Quadro 9. Número de Participantes por Regiões e Temáticas..... 150
Quadro 10. Número de Participantes por Região – 1998 151
Quadro 11. Número de Participantes por Região - 1999..... 152
Quadro 12. Critérios para as Eleições de Conselheiros..... 153
Quadro 13. Número de Participantes por Região – 2000 158
Quadro 14. Cadastro das Regiões e Valor Orçamentário 160
Quadro 15. Número de vereadores eleitos em Barra Mansa para a Câmara Municipal 190
Quadro 16. Mudança partidária de vereadores entre os anos de 2000 e 2004 192
Quadro 17. Resultado das eleições em 1996. 196

Quadro 18. Votação do Orçamento 225

Tabela 1. Índice de Desenvolvimento Humano em Barra Mansa. 101
Tabela 2. Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade de Barra Mansa – 1991-2000. 102
Tabela 3. Entidades Cadastradas de Barra Mansa entre os Anos de 1998-2001. 109
Tabela 4. Alocação de verbas por região 161
Tabela 5. Opinião dos Gestores sobre o Projeto Mutirão Democrático 174
Tabela 6. Opinião dos Vereadores sobre o Projeto Mutirão Democrático 177
Tabela 7. Opinião dos representantes da sociedade civil sobre o Mutirão 182
Tabela 8. Candidatos à Câmara Municipal de Barra Mansa 198
Tabela 9. Origem dos vereadores na participação do movimento comunitário dos bairros 201
Tabela 10. O trabalho do OP limita o trabalho da Câmara de Vereadores? 217
Tabela 11. Número de Indicações por Ano na Gestão do PT 229
Tabela 12. Candidatos do PT no Município de Barra Mansa em 2000 244
Tabela 13. Conselheiros do Orçamento Participativo – Ano 1998-2000. 246
Tabela 14. Retorno dos Representantes à População 261
Tabela 15. Decisão das Plenárias e Influência da Prefeitura 268
Tabela 16. Opinião sobre o processo de decisão e encaminhamento das demandas: a influência da Prefeitura era maior, igual ou menor do que a da população? 270

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS e SIGLAS xiii
LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS xv
INTRODUÇÃO 19
Pesquisa de Campo – Aspectos Metodológicos 23
Entrada no Campo 25
I. CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO: DILEMAS E DESAFIOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA SOCIEDADE BRASILEIRA 29
1.1 Democratização do Estado e Participação da Sociedade Civil: Desafios ao Orçamento Participativo 30
1.2 Riscos da Participação nos Anos 90: Dilemas ao projeto democrático 36
1.3 OP e a Literatura: Diferentes enfoques analíticos 44
1.4 Cultura Política: Notas introdutórias ao debate 55
1.4.1 Cultura política, clientelismo e OP na sociedade brasileira: um debate introdutório 58
II. CLIENTELISMO: DILEMAS, SIGNIFICADOS E DISPUTAS NA POLÍTICA67
2.1.Tipologias do Clientelismo: Tradicional/diádico; partidário/ massas; como uma addenda 69
2.1.1 Clientelismo de massa, corporativo e partidário 71
2.2 Pobreza e Clientelismo: Visão alternativa ao fenômeno do clientelismo 77
2.3 Clientelismo na Sociedade Brasileira: Diferentes significados e disputas na política 79
2.4. Aparecimento ou Desaparecimento do Fenômeno na Sociedade Brasileira com a Emergência de Experiências Participativas: Novidade ou ressignificaâo? 87
2.5 À Guisa de Conclusão 97
Síntese do Capítulo 98
III. 'É TEMPO DE MUDAR': A IMPLEMENTAÇÃO DO OP EM BARRA MANSA 99
3.1 A Cidade de Barra Mansa: Breve caracterização 100
3.2 Caracterização Sociopolítica do Município de Barra Mansa 101
3.3 Associativismo em Barra Mansa: Breve caracterização 105
3.4 Orçamento Participativo em Barra Mansa: Dilemas e conquistas 110
3.5 Histórico do OP em Barra Mansa 120
3.6 Primeiro Ano de Governo: Conquistas e desafios entre o discurso participativo e a prática de negociação 123
3.7 Estrutura, Funcionamento e Metodologia do OP em Barra Mansa 126
3.8 Orçamento Público e Déficit Financeiro 130
3.8.1 Caravana da Cidadania: inversão de prioridades no ciclo do OP no primeiro ano 137
3.9 Participação Popular nas Plenárias e Cadastro das Entidades 147
3.10 Eleição de Conselheiros: Critérios estabelecidos 152
3.10.1 Perfil dos Conselheiros e Delegados (representantes da sociedade civil) . 154
3.11 Último Ano da Experiência: Mudanças e inovações no desenho institucional 157

3.12 PLANEPAR – Continuidade ao modelo do OP? 163
3.12.1 Divisão Territorial 163
Síntese do Capítulo 167
IV. ÁPICE DO CONFLITO NO OP – MUTIRÃO DEMOCRÁTICO 169
4.1 Projeto Mutirão-Democrático: Negociação política entre Executivo e Legislativo169
4.1.1 Representação dos vereadores sobre o Mutirão 176
4.2 Conflito com o OP: Ambigüidade na política 179
4.3 Percepção dos Representantes da Sociedade Civil sobre o Mutirão 181
4.4 Representação da Cidadania no Projeto Mutirão 185
Síntese do Capítulo 187
V. CONFLITOS ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO PROVOCADOS PELO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 189
5.1 Cenário, Atores e Intermediações na Política: A Câmara de Vereadores 189
5.2 Partido dos Trabalhadores em Barra Mansa: Breve histórico de luta e transformação social 194
5.3 Perfil dos Vereadores e Primeiros Conflitos na política com o OP 199
5.4 Conflito entre Legislativo e Executivo: Tensão na política local com o OP - a questão da representação 203
5.5 Resistência dos Vereadores ao OP: Conflito e Perda do Poder no Exercício da Política Local 209
5.6 Assistencialismo no Legislativo: Estratégia de sobrevivência dos mais pobres?213
5.7 Relação do OP com a Câmara de Vereadores: Limites ou complementação ao trabalho parlamentar? Entre a teoria e a prática parlamentar 217
5.8 Reações Frente ao Conflito: Estratégias políticas dos vereadores na votação orçamentária – emendas e indicações – a questão do constrangimento 223
Síntese do Capítulo 233
VI. REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E INTERESSES: AS DISPUTAS POLÍTICAS PELO PODER ELEITORAL – UM DESAFIO À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA 235
6.1 Conflitos de Representação entre Vereadores, Conselheiros e Delegados do Orçamento Participativo: A questão da representação 236
6.2 Contaminação do Clientelismo entre os Representantes da Sociedade Civil: Desafio à sua representação popular - a questão do interesse 258
6.3 Partilha do Poder: Entre a autonomia popular e a direção política do partido na busca pela hegemonia petista – a questão da participação 267
6.4 Contaminação do Clientelismo em Experimentos Participativos – Ambigüidade na cultura política e sincretismo na política 278
Síntese do Capítulo 286
REFERÊNCIAS 297
ANEXO I 309

INTRODUÇÃO

A temática das experiências de participação popular a partir da década de 90 – em especial, no que se refere ao Orçamento Participativo (OP) – é pensada a partir da busca da democratização na relação entre Estado e sociedade na implementação de políticas públicas, desenhando assim uma nova questão em torno do que entendemos como 'participação' e 'democracia' no Brasil.

A década de 80, do ponto de vista político, é construída com a participação da sociedade civil por meio do direito de os cidadãos tomarem parte na vida pública, de decidirem, de partilharem o poder e de controlarem o Estado. Desenha-se então um cenário otimista no projeto democrático-popular, em que a sociedade civil aparece bastante ativa.

Se os anos 80 representam o advento de uma sociedade mais democrática e em que nova cidadania é estimulada – em particular, com a Constituição Federal de 1988 – os anos 90, com a supremacia do Projeto Neoliberal, entram na disputa pela hegemonia na política.

A partir da Constituição de 1988, certos princípios básicos e correlacionados foram implementados por meio da descentralização político-administrativo associada à municipalização, à universalização do atendimento e à participação da população na implementação de Políticas Públicas. Essas três diretrizes revelariam a possibilidade de se construir uma esfera pública democrática e uma cultura participativa nos municípios brasileiros.

Nesse contexto de democratização, inúmeras experiências participativas implantadas em certos municípios, como o Orçamento Participativo, no sentido de possibilitar a participação popular no governo local, surgem nesse cenário de disputa entre distintos projetos. Essas práticas buscam uma nova forma de governo para a sociedade, em que a perspectiva da democracia participativa passaria a ser a de uma nova cultura política, a qual redefiniria a relação entre Estado/sociedade.

O OP se traduziria em processo de partilha do poder entre as classes subalternas e o governo. Assim, a construção da democracia direta era uma das metas desse programa; no

entanto, a idéia de democracia radical foi sendo substituída por uma associação entre a representação e a participação, como apontou SANTOS (2002).

Durante os anos 90, o surgimento desses novos espaços públicos participativos, poderiam se constituir em mecanismos de democratização e de participação social da população nas decisões sobre o Estado no tocante ao enfrentamento de tradições políticas autoritárias.

Contudo, a prática participativa se confronta com obstáculos que poderão limitar o processo de construção democrática e o aprofundamento e a radicalização da democracia tal como foram intencionados no programa do Orçamento Participativo.

Neste sentido pretendemos desvendar, nesta Tese, os entraves dessa aposta participativa, dessa efervescência participativa, nos termos de NAVARRO (2003). Contemporaneamente identificamos, no debate que se encontra na literatura concernente ao OP, uma idealização dos formuladores da proposta do Partido dos Trabalhadores (PT) em torno da participação popular no combate ao clientelismo na política.

Objetiva-se, portanto, analisar como se deu a implementação da experiência de participação popular no sentido de que a cultura democrática e participativa rompa o tecido associativo mais tradicional, negligenciando os aspectos antidemocráticos presentes à formação da cultura política brasileira.

A nossa questão central é até que ponto esse processo participativo provoca realmente uma mudança na cultura política e desperta o interesse da população em participar e decidir sobre o orçamento? Até que ponto as culturas políticas são determinantes do sucesso da experiência, quando interagem com um programa que tem a intenção de 'construção democrática' e participativa, porém enfrenta tensão entre culturas políticas: uma cultura mais democrática e participativa e a outra, antidemocrática, associada ao clientelismo, ao personalismo e ao favor.

Em tempos de crise na política, a sociedade brasileira vai se confrontando com suas próprias mazelas e, ao se deparar com uma experiência de participação popular totalmente inovadora, poderá sofrer reações das mais diversas entre seus pares: Executivo, Legislativo e Sociedade Civil.

É por esse caminho difícil que esta Tese tentará analisar as dificuldades de se colocar em prática os princípios democráticos presentes no Projeto Democrático-Popular, quando enfrentamos uma cultura política com traços menos democráticos, particularmente o fenômeno do clientelismo, que não desapareceu no contexto da democratização. Nesse aspecto, é preciso que examinemos os aspectos culturais e políticos da sociedade brasileira, desvendando os limites e as possibilidades desse confronto nas experiências de democracia participativa.

Esta Tese, por conseguinte, tem como objeto de estudo analisar os efeitos políticos que se instauram na cultura política, quando o OP é colocado em prática no município de Barra Mansa. A questão que se tenta responder é: Como se verifica o impacto provocado pela inovação democrática, pela gestão participativa com o OP sobre o exercício da política local? Como se verifica a relação entre o modelo gestor do OP e as formas cotidianas constitutivas da cultura política local? Que efeitos um instrumento inovador como o OP exerce nessa cultura política?

Pretende-se entender, portanto, qual o resultado concreto dessa experiência em seu confronto com diferentes culturas políticas. Se o OP é uma inovação democrática, quais os resultados dessa democratização? Em que medida elementos do passado que persistem na cultura contemporânea, como o clientelismo, conseguem limitar a cultura democrática do projeto político do Orçamento Participativo ao ser implantado no município? Que efeitos políticos essa tensão entre culturas provocou no município? Se houve tensão, de que maneira o OP conseguiu conviver com tais culturas? Teria conseguido ficar imune ou ter-se-ia contaminado por culturas mais conservadoras existentes na formação sociopolítica da sociedade brasileira?

A hipótese central de nossa pesquisa é a de que o Orçamento Participativo provoca tensão entre diferentes culturas políticas. Dito de outra forma: existiria tensão entre as práticas participativas e as práticas clientelistas com a qual o OP convive em contexto marcado por culturas conservadoras.

Hipótese: As práticas políticas com tendências mais conservadoras e clientelistas podem impedir ou criar obstáculos à ampliação da esfera pública e à conquista da cidadania ativa quando um novo instrumento gestor – como o OP – é colocado em prática nos

diferentes municípios. Se existe tensão na política, é importante verificar quais os seus efeitos na cultura local. Essa tensão pode mostrar evidências da resistência dos políticos mais conservadores à implantação do OP.

Algumas questões serão investigadas e constituirão fontes de reflexão para a pesquisa, a saber:

- Como o OP conseguiu sobreviver a essa tensão entre diferentes culturas políticas?
- Será que o campo da política participativa foi minado e bloqueou a política clientelista, a política do favor e da troca presente nas práticas entre os atores?
- Poder-se-ia pensar no aparecimento de novo tipo de clientelismo em tempos democráticos?
- Como se deu a relação entre a implementação do programa participativo e a cultura política local?

O aparecimento do OP e a investigação sobre o tema da participação são importantes para que possamos entender como a política na sociedade brasileira, que é marcada por traços conservadores – tais como o clientelismo, bem como pela tutela, pelo autoritarismo e pelo burocratismo do Estado – pode limitar o processo democrático e participativo.

Com base em tais considerações, pretendemos lançar luz ao objeto empírico através de pesquisa de campo, mediante um estudo de caso sobre a implantação do Orçamento Participativo em Barra Mansa.

É preciso destacar que o município de Barra Mansa apresenta uma particularidade nesta análise, uma vez que sua escolha decorre da existência de poucos trabalhos terem sido desenvolvidos sobre o OP na cidade. A esse respeito, CABANNES (2003) sustenta a importância da experiência inovadora que marcou o OP com informações em primeira mão que não foram investigadas, as quais poderiam ter sido analisadas.[1]

[1] De acordo com a Pesquisa da Rede 9 URB-AL, da Prefeitura de Porto Alegre, realizada em 2003, certas experiências poderiam ter sido investigadas, mas permaneciam desconhecidas, tais como: Pelotas, Gravataí, Timóteo, Santa Maria, Mauá, Barra Mansa, Santos, Betim, Governador Valadares, São Paulo, San Salvador (El Salvador), Marsella (Colômbia), Esmeraldas, Pedro Moncayo e Coleta (Equador), afora várias cidades

A opção por Barra Mansa, por conseguinte, se deu pelo desconhecimento no que concerne a essa experiência e porque se pretendia compreender de que maneira o instrumento do OP – na qualidade de inovação política – se concretiza em pequenos e médios municípios que experimentam uma gestão participativa pela primeira vez. O interesse por essa experiência em Barra Mansa justifica-se por ter-se estabelecido um conflito com a Câmara de Vereadores, o que constitui uma das particularidades desse município na implementação do OP.

PESQUISA DE CAMPO – ASPECTOS METODOLÓGICOS

Tendo em vista os objetivos propostos neste trabalho, optamos pela abordagem qualitativa do estudo de caso,[2] permitindo assim maior aprofundamento da temática. A pesquisa de caráter qualitativo, no dizer de Minayo:

> (...) se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (...). O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia. (MINAYO, 1994, p. 21-2).

Utilizaram-se como instrumento entrevistas semi-estruturadas com perguntas abertas, as quais foram gravadas, de modo a permitir que os entrevistados se colocassem com clareza diante da problemática e possibilitar sua participação na qualidade de sujeitos desse processo investigativo.

As entrevistas buscavam entender, a partir dos diferentes discursos, como seus representantes conceituam o OP, de que maneira percebem a participação popular, a democracia, a cidadania, a construção da participação popular e os conflitos existentes na cultura política, além dos efeitos políticos que o experimento provocou no município e a

---

européias, como Salfors (Inglaterra), Mons (Bélgica), Morsang sur Orge (França), Grottomare (Itália), Palmeila (Portugal), Puerto Genil e Rubi (Espanha).

[2] Para melhor detalhamento sobre a pesquisa qualitativa do Estudo de Caso ver: TRIVINOS (1990).

relação com a Câmara de Vereadores, seus conflitos, acordos e negociações. Segundo THIOLLENT:

> (...) cada entrevista é analisada para tentar encontrar os sintomas relativos ao sistema de representações, de valorizações afetivas, de regras sociais, de códigos simbólicos interiorizados pelo indivíduo no decorrer de sua socialização e sua relação, eventualmente conflitiva, com as diversas dimensões de uma experiência atual que ele partilha com muitos outros. (THIOLLENT, 1987, p.86)

Por conseguinte, em uma pesquisa qualitativa, a escolha dos sujeitos não é numérica, levando-se em conta a representação dos atores para o estudo.[3] Foram selecionados os atores considerados mais importantes e significativos entre as principais lideranças locais, ou seja, aqueles que possuem representatividade política no processo de funcionamento do OP.

As entrevistas abrangeram 45 atores políticos que participaram do processo: 12 Vereadores, 22 Representantes da sociedade civil (conselheiros, lideranças e delegados e 01 conselheiro Mirim) e 11 Gestores (representantes do governo e agentes do orçamento). Essas entrevistas tiveram duração entre 1h e 1h30min para cada sujeito pesquisado. Os critérios de escolha dos sujeitos da pesquisa tiveram como preocupação a relevância desses sujeitos no processo, a sua participação na sociedade civil e sua vinculação com a política local. Tais critérios são apresentados a seguir:

- - Conselheiros e delegados que tivessem participado da implantação do OP.
- - Conselheiros e delegados que tivessem algum tipo de prática participativa em outros momentos junto ao seu município e/ou bairro.
- - Coordenadores, secretários e prefeitos que tivessem participado da implantação do projeto na origem.
- - Vereadores de diferentes partidos que participaram do OP e se reelegeram.

[3] A esse respeito, Michell THIOLLENT (1987) afirma que a pesquisa se delineia em algumas fases. A primeira é "a escolha de um pequeno número de pessoas diversificadas representativas do assunto estudado não se tratando de amostragem, mas sim seleção dos indivíduos em função dos critérios do pesquisador".

- Lideranças comunitárias que participaram das plenárias e acompanharam o ciclo do OP.

Esses critérios foram importantes e necessários para traçarmos um desenho desses atores durante o processo de participação no OP e, também, no que se refere a sua experiência política e pessoal na qualidade de lideranças comunitárias no município.

ENTRADA NO CAMPO

A entrada no campo é uma das etapas mais difíceis da pesquisa e implica, ao mesmo tempo, envolvimento e distanciamento com os sujeitos pesquisados, razão pela qual a postura do pesquisador é fator primordial para a compreensão do fenômeno estudado (MINAYO, 1994).

A nossa entrada no campo se deu entre julho de 2002 a abril de 2004, em dois momentos, quando começamos a aproximação às principais lideranças do Orçamento Participativo em Barra Mansa, o que permitiu estabelecer vínculo de confiança entre o pesquisador e os sujeitos pesquisados.

Em um primeiro momento, no mês de julho de 2002, foram colhidos os primeiros dados sobre a experiência do OP em documentos relativos a sua implantação na cidade, quando todas as minhas impressões foram anotadas em um diário de campo.[4]

Esse primeiro contato com a realidade foi importante porque pudemos verificar e traçar um conhecimento geral da cidade e dos atores que seriam "depoentes".[5] Nessa fase, nosso contato tinha como objetivo a coleta do material empírico, para começar a entender como se deu o processo do OP, ou seja, visávamos mergulhar nos dados primários para ter conhecimento e poder ir desvendando o objeto de investigação. A dificuldade era conseguir juntar diferentes fragmentos dos materiais coletados, cujas fontes foram muitas: jornais da época, manuais, cartilhas e boletins sobre o OP. Assim, como diz WHYTE (1980, p.85) "(...)

[4] O diário de campo tornou-se um instrumental fundamental para as anotações e reflexões sobre o trabalho. A esse respeito, MINAYO (1994, p.63-4) destaca o diário como "instrumento pessoal" e "intransferível". O diário de campo é um amigo silencioso e demanda uso sistemático, que compreende desde o primeiro momento da ida ao campo até a fase final da investigação.

[5] Segundo THIOLLENT (1987, p.105), os sujeitos entrevistados "em vez de ser incitado a manifestar apenas sentimentos, afetos ou opiniões, o respondente é convidado a descrever o que ele conhece a partir de sua própria experiência na vida material."

tão logo coletei meu primeiros dados tive que escolher um modo de organizar as anotações escritas (...)".

Realizamos uma primeira aproximação à Câmara de Vereadores, que foi fundamental para termos acesso a documentos imprescindíveis a esta pesquisa, bem como para conhecermos a rotina das sessões e estabelecermos relação com alguns vereadores do PT, que seriam importantes para a coleta deste estudo. Assim, seguimos o que comenta GLUCKMAN (1980, p.79) "descobri que a minha aceitação no bairro dependia muito mais das relações pessoais que desenvolvesse do que das explicações que pudesse dar (...)".

Um dos desafios atribuídos à pesquisa de campo foi o fato de que, como pesquisadora e professora, os entrevistados sentiam-se um pouco tímidos e com pouca disponibilidade para conversar, dialogar e refletir sobre a experiência participativa, que muitos queriam esquecer ou negar como parte da histórica política na cidade.

Em um primeiro momento tivemos dificuldades para a entrada na Câmara de Vereadores, pois eu era uma pessoa estranha ao local e muitos parlamentares tinham certa desconfiança com pesquisadores. Assim, conversas informais foram fundamentais para estabelecer a confiança nesses parlamentares de modo a poder realizar a pesquisa. A pergunta que sempre me faziam era: Você é do Partido dos Trabalhadores? Por que estudar Barra Mansa e não Porto Alegre? Por que estudar a respeito do OP, se a sociedade vive muitas outras mazelas sociais?

> A diferença entre trabalhar na própria sociedade do observador e numa sociedade estrangeira fornece o ponto de partida básico para se entender as condições nas quais as percepções e interpretações do observador ganham significado. (CICOUREL, 1980, p.88)

Dois vereadores – um do PFL e outro do PSB – recusaram-se a conceder entrevista, mas não parecia ser uma reação negativa, pois sempre diziam que estavam ocupados com o trabalho nos bairros, com a agenda cheia etc.

Em razão de alguns impasses metodológicos revimos a entrada no campo e começamos a entrevistar as principais lideranças e os gestores que conduziram o OP na gestão do PT. As entrevistas aconteceram de julho de 2003 até abril de 2004.

Dentre os 19 vereadores da Câmara entrevistei somente aqueles que participaram da gestão anterior, em um total de 12.

A pesquisa de campo, nesse segundo momento foi iniciada por meio das entrevistas, de visitas à Câmara de Vereadores e de observação de suas sessões. Nas observações sobre a sessão da Câmara de Vereadores pudemos compreender melhor o seu funcionamento, bem como os instrumentos formais utilizados pelos parlamentares no Legislativo Municipal. Foi possível, assim, conhecer os sujeitos que participaram da implantação do OP em Barra Mansa, o que facilitou conhecer e selecionar as principais lideranças nesse processo.

A construção da pesquisa se deu nessa direção, na qual procurávamos sempre verificar quem era o líder no local, quem participara do OP, quem nele representara uma articulação política importante. Assim, a cada contato informal e, posteriormente, durante a realização das entrevistas, uma pessoa indicava outra entre aquelas que tínhamos selecionado para o estudo. Estabeleceu-se uma "rede de apoio à pesquisa de campo", construída por mim através das inúmeras viagens a Barra Mansa, e a minha aceitação na qualidade de pesquisadora na Câmara tornou-se mais fácil após essa entrada e o estabelecimento de vínculos e referências com lideranças locais.

> (...) sempre procurei o líder dos grupos que estivesse estudando. Necessitava não só do seu apoio, mas também da sua colaboração ativa em meu estudo. Visto que tais líderes ocupavam uma posição na comunidade que lhes permitia observar melhor do que seus seguidores o que acontecia, e que eram em geral observadores mais perspicazes do que sue seguidores, descobri que tinha muito a aprender através de uma colaboração maior com eles (...) (WHYTE, 1980, p.80.)

Foi realizada também uma análise de documentos do Orçamento Participativo, de algumas fitas de vídeo disponíveis para consulta sobre a implantação do OP em Barra Mansa; das atas da Câmara Municipal e de artigos de jornais locais sobre os efeitos políticos da implantação do Orçamento Participativo no município.

As atas da Câmara foram escolhidas após horas de leitura de cada ano selecionado – de 1997 a 1998. Esses dois primeiros anos foram fundamentais para entendermos de que maneira os vereadores receberam a implantação do OP no município e como ocorreu essa

relação com o Executivo. Desse modo, tornou-se possível identificar, nos discursos da Câmara e nas emendas feitas ao Orçamento entre 1998-2000, todos os conflitos existentes e manifestados pelos vereadores sobre o OP. Assim:

> (...) ao se realizar investigações em comunidades modernas ou em organizações industriais, descobriu-se que é oportuno, e algumas vezes até mesmo essencial, fazer os contatos iniciais com as pessoas que controlam a comunidade. Estas pessoas podem ser homem com status na hierarquia do poder ou pessoas em posições informais que impõem respeito. O apoio deles ao projeto pode ser crucial, e eles podem ser úteis para se fazer outros contatos. Esse procedimento aplica-se igualmente à comunidade não-ocidental.[6]

Tendo em vista responder as questões feitas ao objeto investigado, a tese ficou estruturada em seis capítulos.

No primeiro capítulo realizamos um debate em torno dos dilemas e desafios do Orçamento Participativo na sociedade brasileira, desvendando os riscos colocados à participação frente à cultura política dominante e aos traços conservadores como o clientelismo. Descrevemos, no segundo capítulo, o fenômeno do clientelismo a partir de diferentes tipologias, bem como de que maneira o clientelismo convive em contextos de experiências de participação popular. Iniciamos a discussão propriamente empírica sobre a Implementação do OP de Barra Mansa no terceiro capítulo, ressaltando os primeiros conflitos e dilemas na Cidade. No quarto capítulo mostramos o ápice do conflito no Orçamento Participativo com o aparecimento do Projeto Mutirão-Democrático, implementado pelo Executivo local. No quinto capítulo, dando continuidade ao capítulo anterior, expomos os conflitos mais acirrados entre o Executivo e o Legislativo, quando o OP foi colocado em prática no município. O último capítulo é uma síntese em que evidenciamos a relação dos conflitos de representação entre Vereadores e representantes da sociedade civil – conselheiros e delegados do OP – na disputa pelo poder eleitoral. Analisamos também a relação entre participação, representação e interesses que permearam essa disputa na política.

---

[6] Ver BENJAMIN, D. Paul. Interview techniques and file relationships; A. L. KROEBER et al. Anthropology today. University of Chicago, 1953, p.430-1. Apud CICOUREL (1980).

I. CULTURA POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO: DILEMAS E DESAFIOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

O objetivo deste capítulo é, de um lado, marcar o campo de disputa entre os projetos neoliberal e democrático-popular na apropriação do conceito de participação. De outro, procuramos apresentar de que maneira esse novo espaço público – representado pelo Orçamento Participativo (OP) – sofre riscos e desafios ao seu potencial democratizador e participativo que emergiu nos anos 90. Esses limites são colocados pela cultura política dominante com traços herdados e já bem conhecidos da história brasileira, tais como o clientelismo na política.

Essa análise, portanto, estará atrelada a duas questões importantes para os estudos acerca da democracia participativa. A primeira, é o surgimento de novos instrumentos de gestão, que aparecem principalmente após a Constituição de 1988 – como é o caso do OP – na tentativa de construção de uma cultura pública que possibilite novos direitos e cidadania.[7]

A segunda questão é referente às tendências na literatura sobre o OP, que idealizaram, de forma bastante otimista, esse potencial democratizador, negligenciando os aspectos tradicionais presentes na cultura política brasileira.

Por fim, mostramos como a literatura em torno do OP torna-se consensual nesse momento de balanço, ao se investigar a cultura política dominante, fazendo associação entre o clientelismo e a cultura participativa a partir de um aspecto importante na formação da sociedade brasileira, que é o hibridismo cultural. Esse fenômeno híbrido é destacado por vários autores que estudam o tema, revelando um debate ainda inicial, embora fundamental, para pensarmos sobre os riscos e desafios colocados às experiências de OP espalhadas em diferentes municípios no Brasil.

A busca da democratização do Estado e da sociedade civil e a ênfase no discurso da participação são relevantes para que se venha a efetivar a construção desses espaços

públicos. Torna-se, no entanto, essencial que se pergunte quais os projetos e culturas permeiam o debate e interferem nesse processo, em que a procura da direção hegemônica se apresenta de forma bastante fragmentada e desigual. Quem dá a direção desse processo político? Até que ponto o orçamento público pode ser concretamente democratizado nos diferentes municípios? Que tipos de participação emergem nesse contexto adverso? Qual a natureza desse novo instrumento gestor? Que culturas políticas abrigam essas arenas públicas? É na tentativa de responder essas questões que nos propomos a discutir esse capítulo.

1.1 DEMOCRATIZAÇÃO DO ESTADO E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: DESAFIOS AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

É sabido que se engendra uma nova relação entre Estado e sociedade civil no contexto da democratização nos anos 80 a partir de diferentes mecanismos de incentivo à participação, que procuram não só democratizar o Estado, mas, sobretudo, a politização da sociedade civil. A reforma democratizadora do Estado e seus modelos de gestão são fundamentais para entender quais são os instrumentos que estimulam a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Na realidade, queremos argumentar que o OP pode ser visto como instrumento eficiente de deliberação de Políticas Públicas, além de inovador na gestão do Estado, o qual procura, com sua reforma, a penetração cada vez maior da sociedade civil em seu controle e fiscalização.

Para AVRITZER (1995), a democratização tornou-se um fenômeno político expressivo dos anos 80 tanto no Brasil quanto na América Latina e no Leste da Europa. Em contraste com o autoritarismo, a democratização consistiria em um processo que reconstituiria as condições para a negociação e favoreceria a retirada dos atores autoritários da cena política.

A agenda da Reforma do Estado[8] e a crítica ao estado burocrático e centralizador passaram a ser direções tanto da esquerda quanto da direita. De um lado, atribui-se forte

[7] A questão da nova cidadania foi amplamente difundida por DAGNINO (1994) no debate contemporâneo sobre a noção do direito a ter direitos.

[8] A Reforma do Estado pode ser analisada em uma perspectiva gerencial, como nos estudos de Bresser Pereira, ou como a reforma democratizada do Estado, que se inicia com a Constituição Federal de 1988. Ver: BATISTA (1999).

ênfase à minimização do Estado na ótica neoliberal, colocando-se o mercado como o regulador das necessidades. Por outro, a crítica da esquerda à centralização e à burocratização do Estado traz a proposta de novo desenho institucional na relação entre Estado e sociedade mediante a construção de uma Reforma do Estado que buscasse a democratização e a construção de novo formato em processos de co-gestão.

A esse respeito, OLIVEIRA diz: "ao invés, portanto, da proposta neoliberal de que o Estado deixe de intervir na economia e na sociedade, a proposição agora é que a sociedade civil seja capaz de intervir no Estado" (OLIVEIRA, 1999, p.07).

Esse debate se aprofunda e traz um tema importante, a descentralização, que tem como uma de suas questões principais o estar associada à democratização das ações em busca de maior autonomia para os municípios, o que envolve o pacto federativo.[9]

A descentralização possibilitaria maior aproximação entre governantes e governados e, como conseqüência, maior democratização do governo local. Desse modo, existiria forte associação entre descentralização e processo participativo local de decisão do Orçamento Público. No entanto, é importante salientar que a aproximação com as administrações municipais através da descentralização, por si só, não provocou o fortalecimento do governo local com a participação popular na gestão.

Na análise de Marta ARRETCHE, por exemplo, o que se enfatiza é justamente o fato de a descentralização, enquanto processo institucional, não ter trazido esse fortalecimento nos anos 80. Pelo contrário, teria propiciado o que a autora vem discutindo desde a década de 90, a saber, a perversão da descentralização – a qual tem lugar no projeto neoliberal –, que não traz mais democracia nem mais transparência e aproximação entre governantes e governados no sentido de maior democratização.

> (...) produziu-se um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. (ARRETCHE, 2003, p.127).

[9] A questão do pacto Federativo e da autonomia local foi amplamente debatida nos anos 90. Ver DINIZ (1999), ARRETCHE (2003), entre outros.

Para a autora, os ideais democráticos dependem menos da escala e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões. Neste sentido, algumas relações são destacadas pela autora: a) entre descentralização e democracia; b) entre descentralização e fortalecimento do governo central; c) entre descentralização e clientelismo.

A idéia de que a descentralização viabilizaria, de um lado, maior *accountability* e, de outro, reduziria o clientelismo é questionada por ARRETCHE, ao defender que as instituições permitem aos cidadãos controlar as ações do governo para que se possa reduzir o clientelismo ou, mesmo, eliminá-lo (ARRETCHE, 2003, p.146-7).

Outra questão desse debate é a distinção entre descentralização e desconcentração de poder.[10] Isto significa que a descentralização estaria associada à democratização do poder através da participação da sociedade civil nas decisões públicas, notando-se que a Constituição Federal de 1988 trouxe esse avanço. No entanto, queremos evidenciar que nem sempre a descentralização acarreta maior democracia, pois não é sempre que o processo de partilhar o poder e as decisões públicas com a população chega aos municípios. Perpetua-se ali a política centralizadora e não democratizadora do Estado Federal sobre os municípios. Neste caso haveria então não a descentralização, mas uma desconcentração.

A nossa argumentação, concordando com ARRETCHE, é de que a aproximação com o governo local poderia fortalecer mecanismos menos democráticos, ou seja, reforçaria a política mais tradicional, e o OP não estaria imune a essas influências na cultura e na política. Daí, novamente, a necessidade de levar em consideração o contexto sociopolítico.

A Constituição Federal de 1988 – conhecida como Constituição-Cidadã – representou um divisor de águas nesse contexto, ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização do Estado, mostrando-se decisiva para a publicização do orçamento. Pela primeira vez, uma constituição retrata a importância da construção de um Estado Democrático de Direitos em seu artigo 1º, ressaltando que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente".[11]

[10] Essa questão foi amplamente debatida após a Constituição de 1988 por LOBO (1988) e SPOSATI (1998) e ARRETCHE (2003).
[11] Esse Art.1º mostra princípios fundamentais, tais como: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

De fato, a participação da população nas decisões relativas à cidade aparece não só com o OP, mas também com os conselhos municipais, fóruns de incentivo, entre outros instrumentos, à participação da sociedade civil na partilha do poder e nas decisões públicas com o Estado. Ao estimular a participação da sociedade civil por meio de outros mecanismos, tais como o Plebiscito, o Referendo e a iniciativa popular, como em uma democracia semidireta, nos termos de BENEVIDES (1998), ressalta-se a importância da participação da população na implementação de Políticas Públicas, inovando e gerando forte expectativa quanto à construção do projeto democrático.

Tais instrumentos constituiriam um incentivo a mais na construção da ação participativa e democrática nos municípios no Brasil, mas não garantiriam, sozinhos, o processo de construção democrática. As inúmeras leis que procuram exercer maior controle da sociedade sobre o Estado esbarram na cultura política conservadora, que está profundamente enraizada na sociedade. Aniquilar hábitos nefastos presentes à tradição política é um desafio que começa com a introdução, ainda que paulatina, de instrumentos de participação popular, como o Orçamento Participativo.

Outro elemento a ser destacado é que a vontade política do governo de estimular a participação da sociedade civil conta também com a implementação do Plano Diretor Participativo em vários municípios.[12] Nesse cenário em que a Constituição é promulgada são feitas alterações importantes nos marcos da construção de um Estado de direito e de um processo democrático, no qual municípios[13] foram criados e novos instrumentos de gestão, como os conselhos gestores e os OP, se ampliaram. Alguns municípios com experiências democráticas implantaram o Orçamento Participativo[14] após a vitória da esquerda, em particular, durante os anos 90, com o objetivo de possibilitar a participação da sociedade civil nas decisões do Estado.

É importante ressaltar que esses novos espaços públicos irão representar a construção de uma cultura participativa com base em um processo de co-gestão com o

[12] O Plano Diretor Participativo é iniciativa do Ministério das Cidades, cabendo aos municípios sua elaboração até outubro de 2006. De acordo com a Constituição Federal, no art.182 & 1º, estabelece-se a obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes.

[13] Segundo dados do IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2002 –, o país conta com 5.560 municípios, dos quais 21 municípios foram criados em 2001.

Estado, no qual terão lugar a negociação e as disputas na política. Porém, há que fazer distinção entre Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos.

Os conselhos municipais[15] vão se diferenciar pelo seu caráter interinstitucional, paritário, como espaço de uma democracia representativa na deliberação das políticas públicas. Sua natureza é a de integrar-se aos órgãos públicos, fazendo parte do poder Executivo, não estando, portanto, vulneráveis às mudanças político-partidárias nos diferentes municípios.

Por sua vez, o Orçamento Participativo, sendo uma inovação na política, tem como proposta a criação de uma democracia direta e representativa das classes populares junto ao Estado. Outro fator que o diferencia dos conselhos é que o OP está atrelado a um projeto político partidário dos governos democrático-populares, o que pode indicar sua fragilidade, se considerarmos a possibilidade da não continuidade ao mudarem as relações partidárias nos diferentes municípios.

Para DAGNINO (2002), esses encontros entre Estado e sociedade civil foram caracterizados como a grande novidade dos anos 90, derivando de uma aposta generalizada na participação da sociedade civil no processo de democratização.

A Constituição, no que diz respeito aos municípios, afirma: "o Município reger-se-á por Lei Orgânica, tendo como um dos princípios a cooperação das associações representativas no planejamento municipal".[16] Tal prerrogativa é inovadora para a consolidação do Estado Democrático de Direito, pois, com a Lei Orgânica Municipal (LOM), toda cidade passa a ter garantia legal da participação popular na elaboração do orçamento municipal – mesmo que, para além da legislação, se deva investigar até que ponto isso é aplicável na prática política nos municípios.

Na cidade do Rio de Janeiro, a idéia de publicizar e democratizar o orçamento com base na participação da sociedade civil surgiu com o chamado Fórum Popular do

---

[14] Dados da Pesquisa do Fórum Nacional da Participação Popular, realizado por RIBEIRO & GRAZIA (2002), apontam a existência de mais de 103 experiências de Orçamentos Participativos espalhadas pelo Brasil.

[15] Cabe salientar aqui que esses conselhos da década de 90 se diferenciam de outros. Segundo GOHN (2001) existem três tipos de conselhos: Os comunitários – criados pelo próprio poder público executivo no final dos anos 70 para atuar junto à administração municipal para mediar a relação com a sociedade e movimentos; os Populares, – criados entre os anos 70 e 80 pelos movimentos populares para negociação com o poder público; os Institucionalizados, criados em 1990 – conselhos gestores.

Orçamento Público, o qual veio à luz no Seminário Orçamento do Rio em Debate, promovido pelo Ibase, em 1995. Um dos objetivos do Fórum é "contribuir com a democratização do orçamento municipal, com ações voltadas a promover a transparência, participação e prioridades sociais no orçamento".[17]

A experiência do Fórum Popular do Orçamento[18] é particular na medida em que busca controlar as ações do Legislativo para publicizar o orçamento público bem como para democratizá-lo através da sociedade civil.

Como se autodefine, o Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro "é uma organização reunindo entidades e cidadãos em torno de um objetivo, pretende ser a garantia da existência de um espaço popular ao mesmo tempo em que, com sua intervenção busca mobilizar a sociedade civil a exercer o direito de conhecer e o de fiscalizar as ações governamentais a partir do orçamento". (CARTILHA DE OLHO NO ORÇAMENTO, 1998, p.34-5).

Aqui, a idéia do controle público sobre o Estado é fundamental, como sustentou Genro, ao dizer que "a questão do controle público do Estado passa a ser a questão institucional 'chave' para o futuro dos regimes democráticos legados pelas revoluções da modernidade" (GENRO, 2000, p.15).

Em suma, o Fórum Popular do Orçamento é mais um dos instrumentos de incentivo à participação da sociedade civil no controle do orçamento público do Estado, visando à transparência, à publicização do orçamento e à democratização do Estado.

É nos marcos da hegemonia do Projeto Neoliberal – particularmente, no Governo Collor de Mello, em 1989 – que, coincidentemente, esses espaços públicos participativos se multiplicam. A proliferação do OP emerge nesse cenário de "confluência perversa", nos termos de DAGNINO (2004), entre projetos[19] que disputam e deslocam o significado democratizador e politizador da sociedade civil.

---

[16] Artigo 29, inciso XII da Constituição Federal de 1988.
[17] Dados do Fórum Popular do Orçamento, 1998, p.2, mimeo.
[18] O Fórum Carioca reúne ONGs, movimentos de base, universidades, associações comunitárias, sindicatos, entidades profissionais, institutos de pesquisa e centros acadêmicos, além de cidadãos não associados a qualquer organização (CARTILHA DE OLHO NO ORÇAMENTO, 1998).
[19] A noção de projeto político é ancorada na análise de DAGNINO (2002), que afirma "o termo projeto político é usado em um sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses,

Qual o impacto que o Orçamento Participativo provoca na cultura política dominante na sociedade brasileira?

Interessante notar que as experiências participativas ganham notoriedade com o início da implementação do projeto neoliberal. De um lado, o redirecionamento, a despolitização e a desmobilização da ação foram a marca do processo neoliberal, enquanto, de outro, assistiu-se a um "*boom*" de experiências de gestão democrática e participativa por parte dos governos democrático-populares, em especial, nas prefeituras do Partido dos Trabalhadores ou naquelas em que este fazia parte da coligação partidária no poder. Surgem assim múltiplas experiências participativas que darão o tom ao debate e ao confronto desses projetos que disputam a hegemonia política na construção democrática da sociedade brasileira.

Há, com isso, uma "confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto Neoliberal, que marcaria hoje, o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na sociedade brasileira" (DAGNINO, 2004, p.95).

Nesse cenário, tais experiências trouxeram a possibilidade de nova forma de governar, pela qual, através da participação da sociedade civil, busca-se a construção de uma cultura democrática, que iria redefinir a relação entre Estado e sociedade.

Segundo CABANNES (2003), o OP se expandiu não só no Brasil, mas em toda a América Latina e em algumas cidades da Europa, como uma forma de "democracia direta e democracia representativa comunitária".[20]

1.2 RISCOS DA PARTICIPAÇÃO NOS ANOS 90: DILEMAS AO PROJETO DEMOCRÁTICO

O tema da participação social e coletiva e da emergência de espaços públicos na sociedade brasileira se dá em contexto de democratização da sociedade nos anos 80,

---

concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos". In: *Democracia - Teoria e Prática*. PERISSIONOTTO, Renato (org.). Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

[20] CABANNES (2003) destaca vinte e cinco experiências no Brasil e em vários países da América Latina e Europa, a saber: Porto Alegre, Recife, Belém, Belo Horizonte, Santo André. Campinas, Alvorada, Juiz de Fora, Caxias do Sul, Icapuí, Mundo Novo, Cidade do México, Buenos Aires, Montevidéu, Rosário, Villa El Salvador, Illo, Cuenca (Equador), Puerto Asís (Colômbia), Cotacachi, Córdoba (Espanha), Saint-Denis (Paris), Bobigny (Paris), Pieve Emanuele (Milão), Rheinstetten (Alemão).

enquanto os movimentos sociais urbanos dos anos 70 exerceram papel fundamental na aposta generalizada sobre a participação da sociedade civil.

A partir da segunda metade dos anos 70, novos canais de participação social se constituíram em um campo de confronto à ditadura, permitindo e possibilitando maior abertura à participação nos anos 80 e 90. É na denúncia ao autoritarismo de Estado, no contexto da ditadura, e como alternativa aos espaços tradicionais de luta – como sindicatos e partidos políticos – que se qualifica a sociedade civil como espaço político de resistência e de luta por melhores condições de vida.

Para Maria do Carmo CARVALHO, nesse contexto, "essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública, conquista novos direitos, mas mantém, ainda, uma posição exterior e antagônica ao Estado, pois, as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levavam, sistematicamente, a cooptação ou à repressão" (CARVALHO, 1998, p.11).

Essa participação popular emerge no seio dos movimentos populares dos anos 80 com caráter reivindicativo dentro de um campo movimentalista, reforçando o projeto democrático. Para o GECD, "este campo estava centrado na reivindicação de uma cidadania que privilegiava o fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país" (GECD, 1999, p.77-8).

Como sinaliza SIMÕES (1992), foi no contexto de ênfase na participação popular durante os anos 80 que o termo participação tornou-se palavra de ordem para a esquerda, multiplicando-se em experiências de participação em alguns municípios.[21]

Nos anos 90, a participação deixa de ser um confronto ao Estado, para se caracterizar como participação negociada na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre o Estado e a sociedade, nesses novos espaços públicos. Duas questões são destacadas nessa época: um processo de procura por novos direitos – direito a ter direitos na construção de uma cidadania ativa e a participação das classes populares na gestão participativa da cidade, buscando a construção de uma cultura participativa.

[21] Uma das primeiras experiências de participação popular importante a ser destacada, mesmo sem ter o peso da participação popular no OP sobre as decisões do Estado, surgiu em Lages, no ano de 1976, com o MDB. Ver: ALVES (1984).

De acordo com CARVALHO (1998, p.07) ocorre uma "generalização do discurso da participação nos anos 90 que deve ser diferenciada a partir da disputa entre projetos políticos". Há, nessa década, um processo de institucionalização da participação,[22] pela qual se reorganiza o cotidiano dos atores sociais no poder local, evidenciando a estreita relação entre democracia e cidadania, em que se tenta a construção de novos direitos e a ampliação dos espaços democráticos. Portanto, a participação é algo construído coletivamente e passo necessário na busca da cidadania. Contudo, o incentivo à participação da sociedade civil também sofre a influência do projeto neoliberal e coloca em risco o campo democrático-popular.

Assim, se é possível que a participação da sociedade civil seja entendida, de um lado, como possibilidade na construção da democracia, na medida em que ocorre a partilha do poder de decisão entre o Estado e a sociedade, associada ao projeto democratizador, à capacidade de negociação e ao controle democrático sobre o Estado, por outro lado, existe a possibilidade de se ver aí um limite à construção da democracia e dos espaços públicos, tendo-se em mente que esse incentivo do Estado pode representar a transferência de suas responsabilidades à sociedade e o total apoio a matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas.

Reconhecer tal fato é extremamente importante para compreender como dois projetos políticos absolutamente antagônicos disputam e direcionam essa "participação da sociedade civil". Neste sentido, como já foi dito, devemos ter sempre o cuidado analítico ao estudarmos a política e a participação popular na gestão pública, no processo de co-gestão com o Estado, para não cairmos nas armadilhas do neoliberalismo no que se refere ao incentivo a essa participação. Daí a importância de se examinar de perto o que esta vem a ser de fato.

Queremos chamar a atenção para os riscos que esse conceito enfrenta na cultura política de diferentes municípios a partir da confluência perversa de projetos em disputa na política. Tais riscos podem limitar o projeto democrático-popular, quando derivado da influência do contexto sociopolítico e da cultura política dominante.

---

[22] A institucionalização da participação é questão bastante discutida na literatura sobre democracia participativa, em especial, sobre os conselhos gestores de políticas públicas (cf. RAICHELIS, 1998; TATAGIBA, 2004).

É necessário distinguir e qualificar os tipos de participação que aparecem na literatura. Isso, porque o incentivo à participação da sociedade civil traz dois elementos importantes à construção da democracia participativa: a ênfase no papel da sociedade civil como ator propositivo, que decide com o Estado sobre as questões públicas; e a transparência da gestão com o orçamento público.

A esse respeito, DAGNINO (2004) sustenta que "a disputa política entre projetos políticos distintos, assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, cidadania, sociedade civil, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são armas principais, o terreno da prática política se constitui em um terreno minado" (DAGNINO, 2004, p.97).

No entanto, durante os anos 90 – em particular, com o projeto neoliberal – a sociedade civil passa a ser vista de outra forma, estando então associada ao mercado. Esse ocultamento do significado democratizador da sociedade civil deve ser um ponto importante para a análise dos diferentes espaços públicos participativos que se multiplicaram nessa década.

> Em vez de ser tomada como uma panacéia universal (num país com as dificuldades de organização popular como o nosso), essa participação poderá ser mais bem entendida se examinada não só nas relações internas e na diversidade que a sociedade civil – ainda – tende a esconder, como também nas relações que essa participação mantém com a multiplicidade de dimensões e atores que compõem o cenário onde ela se dá. Por outro lado, e conseqüentemente, essa avaliação exige a particularização dos contextos concretos dessa participação, a explicitação desses cenários complexos e o entendimento do seu impacto sobre cada um deles. (DAGNINO, 2002, p.164)

Nos documentos do Banco Mundial, por exemplo, percebe-se uma euforia na ênfase à participação da sociedade civil, que evidencia a apropriação do conceito e a destituição de seu significado político, ao mesmo tempo em que afasta o Estado de seu papel regulador das políticas sociais. Esse tipo de participação, presente nos documentos do BID e do BIRD, pode ser definido como liberal.

Um dos objetivos do Banco Mundial é "a incorporação de metodologias já comprovadas de análise social e participação da sociedade civil em um número maior de financiamentos do Banco Mundial no Brasil" (GARRISON, 2000, p.15).

A busca da colaboração da sociedade civil pelo Banco Mundial visa à construção de capital social, de confiança e de solidariedade com base na perspectiva culturalista de PUTNAM (1994), que é o precursor das análises sobre capital social e, ao considerar a confiança, a solidariedade e o associativismo, visando à construção de uma cultura cívica, trabalha com a idéia de consensos, de civismo e de prévia organização existente no associativismo. Essas idéias negligenciam as contradições, as assimetrias de poder e os conflitos existentes em sociedades desiguais como a brasileira.

Com tal percepção, autores neo-institucionalistas – em particular, Peter EVANS (1995) e FOX (1994) – criticam a perspectiva culturalista de Putnam:

> (...) as restrições dos neo-institucionalistas[23] ao culturalismo de Putnam são fundadas e pertinentes. As generalizações do autor relegam fatalmente sociedades e civilizações a categorias antidemocráticas e anticívicas. A construção teórica, principalmente, derivada da linhagem cultural do associativismo, implica, para a grande maioria dos países em desenvolvimento, impossibilidade de terem condições mínimas de engajamento cívico. (HAJ, 1999, p.76.).

Esse deslocamento tanto semântico quanto político da noção de participação da sociedade civil deve ser desvendado na prática política dos diversos atores e entre as culturas políticas que se entrelaçam nos diferentes municípios.

No Relatório do Banco Mundial de 2000, intitulado "Do Confronto à Colaboração", existe a aposta nesse processo de "colaboração" da sociedade civil com o Estado através de medidas voltadas para o que chama de políticas de participação do Banco Mundial no sentido de garantir a "sustentabilidade e o desenvolvimento". Para o Banco Mundial:

> Participação realmente é importante – não apenas como instrumento para melhorar a eficácia do desenvolvimento como temos apreendido a partir de estudos recentes, mas também como o fator-chave para garantir a sustentabilidade e alavancagem a longo

[23] A esse respeito ver o Debate em Torno do Capital Social: Uma Revisão Crítica. HAJ, El- Abu, *BIB*, Rio de Janeiro, n.47, 1º semestre de 1999, p.65-79.

> prazo. Nunca devemos nos esquecer que cabe ao governo e aos povos decidirem quais devem ser as prioridades. Nunca devemos nos esquecer que não podemos e não devemos impor o desenvolvimento 'por decreto', vindo de cima ou vindo de fora. (WOLFENSOHN, 1998, p.10. Apud GARRISON, 2000, p.47).

Na realidade, nem o determinismo culturalista de Putnam nem a ênfase também determinista dos neo-institucionalistas são capazes de afirmar as diferentes noções sobre participação apropriadas por projetos distintos na sociedade. Ao contrário, o que se verifica é uma complementação dessas variáveis, que não pode ser negligenciada. Para HAJ:

> (...) a imoderada obsessão dos neo-institucionalistas pelo desempenho institucional obscurece as condições políticas subjacentes à institucionalização. O neo-institucionalismo ignora as forças políticas que de fato determinam os rumos da intervenção institucional. A abordagem neo-institucional omite um fator fundamental subjacente ao ativismo institucional: a natureza das elites políticas e seu projeto de poder. (HAJ, 1999, p.77)

Nesse contexto adverso de projetos em disputa na política e de inflexão sobre as culturas políticas, novas tipologias relativas à participação ganharam o tom do debate em que vários autores a conceituam.

GOHN,[24] ao analisar as novas e antigas definições sobre a participação, tipifica-as como: a) participação liberal/corporativa, liberal/comunitária, de um lado e, de outro, como b) participação revolucionária, democrática ou radical.

A participação liberal, no dizer da autora, "objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado – seu controle, sua tirania e interferência na vida dos indivíduos", ao passo que a participação democrática, revolucionária e radical "tem como princípios a soberania popular concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil, em especial entre os movimentos sociais, quanto no plano institucional nas instituições formais políticas, [e] opõe-se ao corporativismo" (GOHN, 2001, p.1.207-8).

Essa autora classifica as experiências de OP, os conselhos e os fóruns dentro desses modelos mais participativos e democráticos. O que verificamos são tipos de participação

que se acentuam na sociedade moldam o associativismo e vão desenhando novas configurações sobre os tipos de participação com caráter bastante plural.

Desse modo, o conceito de participação é apropriado por diferentes projetos e práticas políticas antagônicas. Tanto os discursos quanto as práticas societárias vividas pelos atores nos anos 90 vivenciam esse dilema de qualificação.

TEIXEIRA (2001) assinala e define outro tipo de participação, associado ao aprofundamento da democracia e da cidadania: a participação cidadã para a consolidação dos espaços públicos e a afirmação da cidadania ativa. Para o autor:

> (...) a participação cidadã utiliza-se não apenas de mecanismos institucionais já disponíveis ou a serem criados, mas articula-os a outros mecanismos e canais que se legitimam pelo processo social. Não nega o sistema de representação, mas busca aperfeiçoá-lo, exigindo a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões (prestações de contas). (TEIXEIRA, 2001, p.30-1)

Além da participação popular e cidadã, outros tipos têm sido discutidos na literatura sobre experiências participativas na contemporaneidade.

NOGUEIRA também qualifica a participação e lhe atribui outros sentidos, classificando-a como: a) participação eleitoral, b) corporativa. c) assistencialista e d) política. A participação assistencialista, de natureza filantrópica ou solidária, surge como forma de auxílio mútuo e de mutirão, funcionando como estratégia de sobrevivência em contexto de miséria e de falta da proteção social do Estado: "nas fases que precederam a afirmação dos direitos de cidadania, foi essa a modalidade dominante da participação" (NOGUEIRA, 2004, p.130).

Já a participação corporativa é dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais. Trata-se de uma participação fechada em si, que se objetiva com propósito particular e, em maior ou menor medida, excludente: ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação (NOGUEIRA, 2004, p.131).

---

[24] Ver GOHN, Maria da Glória. Participação: novas e antigas concepções da Gestão Pública. *Anais do IX Encontro Nacional da Anpur*, jun. 2001.

Queremos destacar aqui o fato de que a participação da sociedade civil corre riscos no sentido da democratização e de sua politização, pelo que devemos ficar atentos a essa questão.

Tais riscos são enfatizados por DAGNINO (2004) como deslocamento na política pela perversão e confluência de projetos distintos – neoliberal e democrático. Várias tipologias foram mencionadas pelos autores a partir de elementos que colocam a participação em perspectiva democratizadora ou em uma mais liberal, conservadora e individual. Essa confluência deve ser pensada também no que se refere ao impacto nas culturas políticas e em seu contexto sociopolítico nos diferentes municípios.

Concordamos com as argumentações de DAGNINO:

> (...) o avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina. Assim, menos reconhecida e debatida do que a reestruturação do Estado e da economia que têm resultado da implementação desse projeto, há uma redefinição de significados no âmbito da cultura que integram a transformação que têm se operado nos nossos países. (DAGNINO, 2004, p.98)

De nosso ponto de vista, a participação social e coletiva corre riscos ao enfrentar culturas políticas que colocam obstáculos ao processo de construção democrática, em especial, nos contextos em que a prática clientelista é forte tendência, pois ocorre aí um processo de despolitização da participação. Nesse aspecto é que acreditamos que a participação pode se caracterizar como assistencialista e negociada no fortalecimento de uma cultura menos democrática e voltada para interesses individuais.

A participação negociada é caracterizada como uma forma de troca na política, em uma relação assimétrica na qual existe a dependência entre aquele que pede e, também, a obrigação pontual daquele que doa o serviço. Trata-se de uma participação eminentemente entre políticos e classes subalternas, populares. Uma vez que reforça a dependência – laços constitutivos de uma cultura baseada no favor e não no campo dos direitos – não conforma uma relação democratizadora. A participação só tem lugar se houver benefício para ambos os atores. Para as classes populares, essa participação individual tem um caráter que despolitiza a participação coletiva, ao passo que para os políticos, no entanto, esse

atendimento é visto como troca em razão do pedido feito pelo eleitor, caracterizando-se, nos termos de NOGUEIRA (2004), como participação eleitoral e assistencialista.

Em suma, a participação social e coletiva foi sendo modificada. Por um lado, se durante os anos 80 tinha caráter mais reivindicativo no controle social sobre o Estado junto aos movimentos sociais urbanos, nos anos 90 é deslocada em virtude da confluência dos projetos e do enfrentamento em diferentes culturas políticas, que vão desenhando novo tipo de participação, a qual pode ou não ser despolitizada pelo projeto neoliberal. De outro lado, apresenta a possibilidade de fortalecer mecanismos deliberativos de partilhamento das decisões, reforçando a cultura participativa emergida com o aparecimento do OP.

1.3 OP E A LITERATURA: DIFERENTES ENFOQUES ANALÍTICOS

A presença do OP nas ciências sociais e na literatura, em geral, como objeto de investigação tornou-se comum a partir dos anos 90, figurando como tema importante não só pela existência do experimento em diferentes municípios no Brasil, mas, principalmente, por ser questão fundamental no estudo da democratização do Estado e da sociedade.

De fato, o OP, por ser um dos instrumentos gestores de inovação nos municípios que incentivam a participação popular na gestão pública e possibilitam o fortalecimento do governo local, a *accountability* e a fiscalidade participativa[25] com novas representações da sociedade civil – como os conselheiros e os delegados participativos – muda a relação entre Estado e sociedade, ao buscar uma atuação em conjunto dessas duas instâncias. O resultado pode ser administrações mais transparentes e fortalecidas pela participação da população nas decisões públicas, principalmente, sobre a questão orçamentária.

A metodologia participativa introduzida com o OP possibilitou uma tensão entre a vontade do governo de estimular uma cultura participativa e as diferentes gramáticas políticas em que existe a predominância do personalismo nas práticas societárias, vinculadas a motivações eleitorais, particularistas e fisiológicas – traços já conhecidos na cultura política dominante.

25 A fiscalidade participativa é conceito elaborado por Boaventura de Souza SANTOS (2002).

A introdução do OP nos municípios brasileiros busca produzir e potencializar uma mudança na cultura política local através de uma sociedade civil mais democrática, com cultura participativa.

Tomando como ponto de partida essas considerações gerais sobre o OP, identificamos duas linhas[26] centrais de abordagem do tema, as quais se tornaram quase consenso nos debates sobre o Orçamento Participativo.

AVRITZER realiza um balanço crítico da experiência e aborda questões que aparecem de forma consensual nos estudos, os quais se desdobram em duas grandes matrizes teóricas: o desenho institucional, de um lado, e, de outro, a perspectiva da sociedade civil e da democracia.

Em um primeiro enfoque acerca do papel do Estado, destacam-se várias abordagens e variáveis que serão discutidas posteriormente. Uma dessas linhas de estudo enfatiza o OP como experiência inovadora e enquanto espaço público de co-gestão com o Estado no sentido do controle social da sociedade sobre o Estado através do orçamento, buscando a *accountability*.

Nessa primeira linha de estudo destacamos o trabalho de GENRO & SOUZA (1997), que vêem no OP uma experiência inovadora e espaço público de co-gestão com o Estado. Para os autores "(...) foi criado um novo centro decisório que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns em um novo 'espaço público', um espaço-público não tradicional, que potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos" (GENRO & SOUZA, 1997, p.12).

Em outras palavras, o OP é compreendido como instrumento de co-gestão com o Estado na medida em que busca uma partilha do poder no orçamento público e, conseqüentemente, a democratização radical do Estado. Para esses autores, há uma preocupação fundamental sobre o Estado e as políticas públicas no sentido de que o Orçamento Participativo conforma um novo método de gerenciar o Estado – por meio de uma gestão pública democrática. Essa gestão deve ser controlada pela sociedade civil,

[26] Essas linhas centrais incluem outros enfoques que aparecem nos estudos sobre o OP.

buscando uma Reforma democratizadora do Estado no combate às práticas clientelistas e fisiológicas predominantes na cultura política brasileira.

SANCHES, na mesma direção de GENRO & SOUZA, mostra que o OP "(...) criou um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos" (SANCHES, 2002, p.12).

Essa ênfase sobre o OP representar uma inovação institucional e democrática na ruptura com um Estado centralizado desenvolvimentista desde os anos 70 é fortemente analisada por essa linhagem de autores que não nega o caráter pedagógico do OP, mas atribui peso maior ao poder que esse instrumento gestor democrático tem sobre o papel democratizador do Estado. Nessa direção poder-se-ia conceituar o OP nos termos de WAMPLER (2003, p.65) "como um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária".

Em FEDOZZI (1997) e GENRO & SOUZA (1997), o Orçamento Participativo é um espaço de co-gestão que se funda em dois elementos principais: o primeiro refere-se ao processo de controle social da sociedade civil sobre o Estado, principalmente, com a ruptura do patrimonialismo do Estado, com a *accountability*, a prestação de contas e a transparência nos gastos públicos; o segundo, se refere à partilha do poder de decisão entre atores com lugares e poderes assimétricos.

Um segundo enfoque presente na literatura refere-se à dimensão pedagógica que o OP propicia como um aprendizado para os diferentes atores na sociedade civil. PONTUAL (2000), BAIRLE (1992) e WAMPLER (2003) podem ser inseridos nessa linha que entende o OP como inovação na cultura e na política local. Essa dimensão transformadora revela um papel educativo, que vai muito além da dimensão meramente institucional do instrumento gestor, da capacidade de democratização do Estado.

Seguindo a linha de argumentação de AVRITZER, concordamos quando diz "a análise do OP demonstra que é, sim a transferência de potenciais de inovação cultural que emergem associações civis ou de renovação da cultura pública que pode levar a desenhos democratizantes e, não, a procura de arranjos políticos estáveis, mas pouco participativos" (AVRITZER, 2002, p.43).

Nessa direção analítica, PONTUAL (2000) defende que existe um processo educativo, uma "pedagogia da participação popular" que faz com que o Orçamento Participativo se constitua como Escola da Cidadania, como um processo de transformação social através dos diferentes aprendizados entre os atores na sociedade civil.

PONTUAL (2000), em sua Tese de Doutorado, estuda o potencial educativo do OP no município de Santo André, sustentando que:

> O processo educativo presente na prática do Orçamento Participativo proporciona aprendizados significativos para o exercício de uma cidadania ativa, pelo qual as pessoas deixam de ser coadjuvantes na política para se tornarem cidadãos-sujeitos na definição e gestão das políticas públicas. O aprendizado da co-responsabilidade pelas questões do município, a ampliação da visão sobre os problemas do conjunto da cidade e o reconhecimento da sua participação como direito são alguns dos elementos que compõem a construção desta nova forma de exercício da cidadania. O OP, na medida em que coloca em discussão e deliberação a destinação dos recursos do município, materializa o processo de construção da cidadania ativa, rompendo com a tradição de tutela e com as práticas clientelistas que marcam a tradição da relação do poder público com a comunidade local. (PONTUAL, 2000, p.12)

BAIRLE (1992, p.17) já apontava, nos anos 90, a importância do aprendizado construído pelos sujeitos a partir de novo princípio ético-político dos movimentos sociais urbanos de Porto Alegre. Segundo o autor, a relação entre cultura e política nos movimentos sociais revela a importância desse novo princípio, que é construído no processo histórico concreto pelos movimentos sociais.

A ênfase na participação popular e na construção de uma cultura pública dentro do Estado no combate ao clientelismo é bastante forte nos estudos sobre o OP, conformando uma meta a ser alcançada pelo governo Democrático-Popular. O discurso ético-político dá o tom do projeto do OP e torna-se a marca petista "de um novo modo de se exercer a política" no combate ao fisiologismo, ao clientelismo e à corrupção existentes na história do Estado Brasileiro, a partir de um processo pedagógico.

Segundo a análise de Iria RODRIGUES:

> (...) alterar esta cultura é um dos desafios do Governo Democrático e Popular, pois, na sua compreensão os cidadãos devem ser o centro da ação do Estado e este deve estar submetido democraticamente as suas decisões. A participação popular na gestão busca romper com a política de favores pois adota critérios impessoais e torna pública a tomada de decisões, dando, assim, oportunidades iguais aos cidadãos decidirem sobre a distribuição da riqueza e exercitarem o controle social. (RODRIGUES, 2002, p.319)

Nesse aspecto, o nosso objeto de estudo se insere no segundo enfoque sobre o Orçamento Participativo. A literatura, nessa abordagem, vai mostrar a importância da dimensão pedagógica do OP, pela qual os cidadãos constroem um aprendizado democrático por meio de uma cultura participativa na busca de nova cidadania.

O OP, por ser experiência de construção da cidadania – uma Escola de cidadania nos termos de PONTUAL (2000) –, vai-se constituindo como método pedagógico que modifica a cultura e a política no exercício cotidiano de seus atores na sociedade civil a partir de diferentes aprendizados, buscando a transformação da sociedade.

WAMPLER (2003, p.64) comenta essa questão e conceitua o OP como "transformação social", reconhecendo que é “parte de uma trajetória histórica de mudança social e política mais ampla, com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes”.

Nesse sentido, torna-se cada vez mais evidente que a cultura política deva ser considerada uma variável importante e determinante desse potencial democratizador que é o OP.

AVRITZER (2003), ao realizar um balanço sobre o OP, chama a atenção para esse fato: Qual o papel da participação nas alterações da cultura política?

Essa tendência não pode ser, no entanto, isolada do contexto sociopolítico no qual o Orçamento Participativo é implementado. As particularidades de cada município aliadas à formação sociopolítico da cultura brasileira evidenciam traços da cultura política que interferem e podem bloquear esse processo de construção democrática, presente no

programa do OP e enfatizado pelo PT para o combate ao clientelismo, ao fisiologismo e ao autoritarismo das relações sociais.

Nosso objeto de investigação encontra apoio na literatura a partir dessa perspectiva analítica. Concordamos com AVRITZER, quando sustenta que essas diferentes gramáticas políticas tensionam a vontade do governo de estimular a democratização e a cultura participativa entre os cidadãos na sociedade civil. Desta forma, acreditamos que o estudo sobre o Orçamento Participativo deva ser associado a análises sobre a possível construção de nova cultura participativa, reveladora dos sujeitos de direitos que querem expressar suas reivindicações através de canais que lhes possibilitem a participação na construção de uma nova cidadania. Por essa razão é necessário destacar quais os tipos de cultura que convivem nesses municípios, se contaminam e se entrelaçam.[27]

Esse enfoque analisado como processo histórico construído pelos sujeitos no exercício de sua ação política é fundamental para a consolidação de uma cultura política inovadora nos diferentes municípios em que os OP são implementados.

BAIRLE (2000, p.211), ao estudar o OP de POA, destaca essa questão quando comenta que "esta experiência [do OP] permite afirmar a emergência de um novo princípio ético–político. O que está nos seus fundamentos, marcando o surgimento de um cidadão de novo tipo".

A presente tese se insere nessa direção e inicia uma reflexão pouco discutida na literatura do OP, ao associá-la à dimensão da política clientelista, prática que não foi rompida com o processo de redemocratização da sociedade. Nossa análise enfocará essa questão e será uma tentativa, ainda que inicial, de se pensar como esse modo de se fazer política convive com aquele exercido pela cultura política mais conservadora, em particular, nos municípios de médio e pequeno porte. A possibilidade de convivência entre a prática democrática e a prática clientelista, entendida como obstáculo à construção democrática e à construção de espaços públicos, é pouco discutida na academia.

O Orçamento Participativo é inegavelmente um avanço para a sociedade brasileira. Porém, deve-se tratar com cuidado qualquer tentativa de tomá-lo como propulsor

[27] A idéia de contaminação do clientelismo na cultura participativa também aparece em Zander NAVARRO (2003).

inquestionável de uma "democracia participativa" e de "uma nova cultura política", porque a democracia é um processo pedagógico. A idéia de um modelo institucional preconcebido pelo partido e pelos governantes não é suficiente para garantir que essa "inovação democrática" amplie a esfera pública e consolide a cidadania. Deve-se desmistificar o tom idealizado sobre o Orçamento Participativo nos debates, ao afirmar-se que este possibilitaria a superação de práticas conservadoras, como o clientelismo, o patrimonialismo etc.

Nesse aspecto recorremos às argumentações de Andrade em sua recente Tese de Doutorado, com as quais concordamos:

> (...) definido por Fedozzi (2002) como a instituição de uma esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal, tal experimento tem sido apresentado com capaz de diminuir, e/ou ultrapassar as práticas patrimonialistas e clientelistas de acesso aos bens públicos, promover a fiscalização (*accountability*) dos negócios públicos, educar e socializar a população em experiências participativas para gerar o empoderamento dos setores excluídos. Apesar de considerar todos esses elementos importantes na luta pela democratização da sociedade (...), conclui-se, que a questão da superação, persistência ou transformação do clientelismo, constitui-se um fator que ainda não foi resolvido. (ANDRADE, 2005, p.230)

Como é sabido, o OP em POA modificou o processo político, democratizando o Estado ao introduzir mecanismos deliberativos de alocação das decisões sobre os recursos públicos na Cidade e alterando substancialmente as formas tradicionais da cultura política. No entanto, não é regra que outros municípios,[28] ao implementarem o OP, não tenham conseguido amenizar esse impacto sobre a cultura política dominante com traços já bem conhecidos na sociedade brasileira: fisiologismo, clientelismo nepotismo e corrupção.

PONTUAL, sustentando esse debate sobre o OP, vai comentar que: "o processo participativo no orçamento se confronta com diversos aspectos da cultura política predominante até aqui (autoritarismo, clientelismo, corporativismo, práticas delegativas etc...)" (PONTUAL, 2000, p.87).

[28] O estudo organizado por AVRITZER & NAVARRO (2003) menciona diferentes experiências de OP que não tiveram impacto democratizante sobre a cultura política tais como: Recife, Belo Horizonte, Icapuí, Viamão etc.

No entanto, como já dito, é preciso que se tenha o cuidado de evitar imprimir o tom idealizante ou, mesmo, profético e apologético que aparece em muitos estudos sobre o OP.[29]

GENRO comenta as contradições presentes na sociedade civil, ao dizer que "nós temos a ilusão de que, nas comunidades humildes, as lideranças têm uma ética exterior à sociedade de classes, como se não reproduzissem todos os vícios isso não é verdade." (GENRO, 1995, p.21).

Porém, a ênfase predominante nos estudos acerca do OP reforça o potencial democratizador, o tom idealizante e a capacidade de construção que o OP provoca na mudança da cultura política, questionando traços perversos como o clientelismo.

PONTUAL chama a atenção para o fato de que "a construção de uma nova cultura política radicalmente democrática requer um conjunto de aprendizados capazes de transformar as atitudes, os valores, os comportamentos e a ética arraigados no Estado e na sociedade, resultantes da socialização promovida pela cultura política que hegemonizou a tradição histórica brasileira" (PONTUAL, 2000, p.04).

Há extensa literatura sobre o OP,[30] que foi analisado por diferentes autores, possibilitando o debate de várias questões. Uma destas refere-se ao tipo de discurso que chamei de apologético e idealizante quando da implementação do OP em Porto Alegre, discurso esse que foi propagado na literatura pelos formuladores do Programa do OP, ligados à intelectualidade petista. Estes afirmaram que o OP rompe com a cultura clientelista, cria nova cultura política e um modo inédito de exercer a política, com forte potencial democratizador, e provoca impacto na cultura política até então dominante.

AVRITZER & NAVARRO (2003) questionam essa versão eufórica, optando por um ponto de vista mais ponderado, ao colocar em questão até que ponto o OP possui, de fato, o potencial de substituir e eliminar a política clientelista. Para esses autores, ele provoca, sim, uma tensão na cultura, ao ir de encontro à cultura política conservadora.

---

[29] Essas análises, que imprimem um tom apologético e profético em relação ao OP, podem ser destacadas nos trabalhos de GENRO (1997; 2000), DUTRA (2001) e SANCHEZ (2002).

[30] Cf. BAIRLE (1992), FEDOZZI (1997), GENRO & SOUZA (1997), ABERS (1998), SANCHES (2000; e outros), AVRITZER (2002; 2003; 2004), SANTOS (2002) e RIBEIRO & GRAZIA (2002).

NAVARRO (2003) chama a atenção e critica o tom idealizante dessa chamada efervescência participativa presente no debate sobre o OP. No contexto do processo de democratização – em especial, após os anos 90, com o projeto neoliberal – seria, no mínimo, perigoso afirmar que o OP consegue "romper", "superar" a política clientelista e que constrói uma cultura democrática e participativa, pois tais asserções parecem não considerar a tradição autoritária da sociedade brasileira, desprezando, nessa análise, a cultura política com traços predominantemente autoritários, clientelistas, fisiológicos que domina a política local e que pode interferir e contaminar os processos participativos. Negligencia-se assim a disputa entre distintos projetos pela hegemonia na política bem como os deslocamentos da participação, parafraseando DAGNINO (2004), no sentido de despolitização da participação da sociedade civil nesses espaços públicos.

Nota-se que essas afirmações sobre a capacidade de o OP construir uma nova cultura participativa e democrática nos municípios – encontradas não só na literatura, mas também na fala dos atores diretamente vinculados ao projeto político do partido que o implementa em diversos municípios – vêm acompanhadas de análises que idealizam o programa presente. Sobre esse assunto, PONTUAL (2000) chama a atenção para que não se coloque o OP como um "programa mágico", que conseguiria sozinho construir nova cultura política, apontando para a necessidade de este estar articulado a outros fatores e instrumentos gestores. Nessa direção, há uma questão fortemente presente na literatura, ao se apontar que o OP consegue romper com o patrimonialismo e com o clientelismo político (FEDOZZI, 1997)

Recentemente, AVRITZER também sustentou essa questão ao comentar:

> (...) a disputa política, moderada pela deliberação e negociação, é intensa, uma vez que os participantes visam maior acesso aos recursos escassos. O OP proporciona uma mudança-chave no processo de tomada de decisões: as deliberações dos cidadãos ocorrem em público, baseadas nas informações fornecidas pelo governo municipal. Essas regras substituem a política dos favores por um discurso político baseado em direitos, dificultando a formação de acordos a "portas fechadas" entre atores comunitários, políticos ou o governo em busca de garantir recursos. Esse processo subverte a troca privada que é de importância fundamental para o clientelismo. (AVRITZER, 2004, p.222)

Verificamos que, passado o momento da euforia democrática, os analistas estão em um momento de balanço crítico e de avaliação dos limites e possibilidades das experiências de participação popular a partir da análise sobre a cultura política.[31]

Nesse sentido, AVRITZER chama atenção para o fato de que "até esse momento, tem ocupado um papel secundário na discussão: a questão das formas societárias de questionamento da gramática social vigente e a maneira como os elementos dessa gramática social podem ser incorporados à prática da democracia." (AVRITZER, 2003, p.55).

É com a intenção de preencher essa lacuna que a nossa Tese pretende contribuir para o debate sobre o OP.

NAVARRO (2003) destaca que, depois da idealização do OP e do otimismo nas experiências em todo o Brasil, é necessário agora um momento de reflexão sobre essas experiências. Desta forma, o autor aponta os limites colocados ao OP em Porto Alegre, antes idealizado nas análises otimistas dos anos 90:

> Documentos oficiais e uma disseminada opinião local afirmam que a experiência do OP mudou radicalmente a história das relações sociais e políticas na Cidade. Seus resultados promissores teriam ultrapassado as expectativas, gerando um processo de descentralização do poder municipal inédito e real, uma redução da concentração do poder nas mãos do prefeito e, igualmente, senão o abandono, pelo menos a visível redução de práticas clientelísticas e de corrupção. (NAVARRO, 2003, p.96)

De fato, a euforia do início tornou nebulosa a percepção das contradições do processo, pois parece que, agora, na virada do século, dá-se espaço para uma literatura que se constitui como balanço crítico e inclui a "cultura política", ou seja, as diferentes formas da gramática política, como determinante do sucesso das experiências, diminuindo consideravelmente a parcela da vontade do governo.

A esse respeito, AVRITZER (2003), ao realizar um balanço crítico sobre a literatura do OP, constatou a existência de diferentes linhas de estudo, como foi dito anteriormente, que privilegiaram: o desenho institucional, a sociedade civil, a democracia local e o aprofundamento da democracia. Para esse autor, algumas variáveis são recorrentes nos

[31] A esse respeito ver: AVRITZER (1995; 2003; 2004); RICCI (2004), OTTMAN (2004), SANTOS JÚNIOR (2004).

estudos do OP, tais como: vontade do governo, tradição associativa, capacidade financeira, democracia e participação da sociedade civil, além de desenho institucional.[32]

Nesse campo, podemos destacar a contribuição de LUCHMAN (2002), que privilegia a dimensão institucional na análise do OP. Porém, a perspectiva institucional, por si só, não dá conta da complexidade dos processos societários vividos pelos atores. É preciso associar a perspectiva institucional às teorias da sociedade civil, como defende AVRITZER (2004).

Em suma, o que constatamos é que a maioria das teses sobre o OP centrava suas análises: a) no desenho institucional, b) no modelo gestor inovador, visando ao planejamento urbano para a cidade, c) na justiça distributiva, d) na relação entre democracia e sociedade civil.

O Orçamento Participativo se consolidou na literatura nos anos 90 a partir de alguns desafios: a) qualifica a Democracia Representativa; b) tem efeito distributivo – a justiça distributiva é um dos elementos para a constituição da inversão de prioridades, buscando a inclusão social dos subalternos. c) baseia-se no princípio da autonomia e na participação popular, procurando construir novas gramáticas na política (um novo modo de exercer a política).

No entanto, o que a literatura mais recente retoma no debate sobre experiências de participação e democracia é o estudo da relação entre cultura política e processo de democratização nos diferentes municípios. Nessa direção, BAQUERO afirma:

> (...) é necessário agregar aos estudos institucionalistas, aos estudos de estratégias de atores políticos e aos estudos de condicionantes econômicos, os estudos de cultura política que possibilitem compreender a dinâmica das relações sociais dos cidadãos comuns. (BAQUERO, 2001, p.69)

Mesmo que ainda existam autores mais voltados para o "desenho institucional" das experiências participativas, um enfoque distinto sobre a realidade dos diferentes municípios tem levado em consideração a cultura política na qual emergem essas experiências e a relação com traços menos democráticos.

[32] A esse respeito, consultar SILVA (2001) , LUCHMANN (2002) e AVRITZER (2003).

1.4 CULTURA POLÍTICA: NOTAS INTRODUTÓRIAS AO DEBATE

O conceito de cultura política nas ciências sociais é um tema que foi bastante controvertido, além de repleto de significados e de abordagens analíticas.

RENNÓ, ao elaborar uma resenha sobre o tema, defende que "os conceitos e categorias da teoria da cultura política – como subculturas políticas, cultura política das elites, socialização política e mudança na cultura- estão presentes, de forma subentendida, segundo Almond (1990), nas análises políticas desde os primórdios da ciência política. Maquiavel, Montesquieu, Rousseau e Tocqueville, além de Platão e Aristóteles, são exemplos de autores que empregaram algumas das categorias culturais em sua análise" (ALMOND, 1990, p.139-40. Apud RENNÓ, 1998, p.70)

A construção de uma Teoria da Cultura Política foi inaugurada em texto clássico dos anos 60, no livro *The Civic Culture*, de ALMOND & VERBA. As críticas feitas ao tema nas ciências sociais recaíam sobre a perspectiva conservadora, liberal e culturalista de ALMOND & VERBA.

Três fases são sintetizadas por Lucio RENNÓ sobre a Teoria da Cultura Política:

I- A primeira, destacada pelo autor, se deu no final de 50 e início dos anos 60, quando houve proliferação de pesquisas que começaram a utilizar o conceito de cultura política. Os estudos eram baseados nas análises de cultura e personalidade centradas em uma perspectiva individual, sendo bastante criticada por esse enfoque liberal.

II- A segunda fase, na década de 60/70, segundo RENNÓ, foi marcada por críticas e desinteresse tanto da esquerda quanto da direita. A crítica da esquerda era pautada nos argumentos de que estudos baseados em atitudes individuais e valores falsificavam a realidade dos fatos. A crítica da direita, por sua vez, tinha como base o argumento da Teoria da escolha racional, buscando um modelo racionalista ao estudar tendências, preferências, instituições e regras de comportamentos.

III- No entanto, nos anos 80, surgiu o terceiro período mencionado por Almond, caracterizado pelo renascimento da cultura política "esses movimentos começaram a arrefecer e perder crédito. O pensamento marxista começou a aceitar conceitos como pluralismo, autonomia governamental, interrelação entre estrutura econômica

e política e a importância de valores a atitudes no funcionamento das instituições políticas e econômicas" (ALMOND, 1990, p.144. Apud RENNÓ, 1998, p.72-3).

Nos anos 90, a cultura política passa a ser vista por Almond "como o conjunto de orientações subjetivas de determinada população" (ALMOND, 1990, p.144. Apud RENNÓ, 1998, p.82).

Nessa reformulação, ALMOND vai tentar ampliar a noção para além da perspectiva culturalista, abarcando a ação política. Ele "inclui conhecimentos, crenças, sentimentos e compromissos com valores políticos e com a realidade política" (RENNÓ, 1998, p.71).

O novo enfoque sobre cultura política representou uma crítica aos estudos psicologizantes baseados em comportamentos individuais. ALMOND retoma a questão a partir da ênfase sobre o político, a realidade política e sua influência na construção da cultura política de determinado contexto.

Segundo RENNÓ, esse terceiro momento seria a "redescoberta da cultura política nos anos 80/90, as novas definições de cultura política são mais amplas, referindo-se a muitos itens da política – da ação política" (RENNÓ, 1998, p.76).

A relação entre cultura política[33] e mudança de gerações é pensada por PYE e VERBA (1969). Assim "as várias expressões de valores políticos – seja nas atitudes dos líderes, no imaginário popular, seja no espírito das instituições ou no estilo das leis – constituem uma rede inteligível de relações. A cultura política forma o pano de fundo das expectativas dos cidadãos sobre a realidade política e enfatiza ideais acerca de qual é o melhor sistema público disponível" (PYE, 1969, p.09. Apud RENNÓ, 1998, p.80).

Uma das questões enfatizadas na teoria da cultura política é a sua relação entre as mudanças que provoca nos valores dessa cultura. Nos novos enfoques há a construção de uma "teoria neoculturalista da política. As referências e preferências nos comportamentos humanos não são apenas as herdadas, mas principalmente, as apreendidas" (GOHN, 2001, p.54).

[33] Entendemos por cultura política a análise de PYE, que diz: "a cultura política define o contexto no qual a ação política se desenvolve e é produto das experiências particulares de cada cidadão com o sistema político e da história coletiva desse sistema" (PYE, 1969, p.8. Apud RENNÓ, 1998) ou, como apontou GOHN com mesma argumentação, como cultura política que trata do comportamento de indivíduos nas ações coletivas (GOHN, 2001, p.60).

Duas inquietações são destacadas por RENNÓ (1998). A primeira, é que nenhuma sociedade tem cultura política homogênea; a segunda, é que os temas sobre as atitudes políticas referem-se a valores como confiança, desconfiança mútua, liberdade e coerção, igualdade e hierarquia.

A partir desse aprendizado pelos atores na sua ação política, a Teoria da Cultura Política ganha força na relação com a democracia e seu processo de construção.

Nesse aspecto, "a construção da democracia, portanto, confunde-se com a de desenvolvimento político, constituindo uma das preocupações centrais dos estudos sobre mudança na cultura política" (DIAMOND, 1994. Apud RENNÓ, 1998, p.81).

Essas mudanças pressupõem que as culturas são heterogêneas, que existem várias subculturas e culturas políticas mistas entrelaçadas, como afirma DIAMOND: "As culturas políticas são, de fato, culturas mistas, formadas a partir das interpretações distintas e percepções desiguais dos vários períodos históricos" (DIAMOND, 1994, p.230. Apud RENNÓ, 1998, p.82).

Em suma, o autor chama a atenção para o fato de que a cultura política deve ser pensada a partir de algumas questões, como: a) a convivência de valores novos e antigos é fundamental para o estudo sobre cultura política, enfatizando a persistência de determinados valores culturais e a criação de novos valores; b) a relação entre contexto cultural e estrutura é fundamental para o estudo sobre cultura política; c) o estabelecimento de uma cultura mista, de várias subculturas, rompendo com a análise de uma única cultura política dominante.

No que concerne a esse aspecto é que indagamos: até que ponto o OP é capaz de possibilitar a construção de uma cultura participativa nos municípios em que é implementado? Que elementos presentes nesses contextos são potencializadores da construção de nova cultura política?

A hipótese central da nossa tese – já mencionada – é que o Orçamento Participativo provoca tensão entre diferentes culturas políticas. Dito de outra forma, existe tensão entre a cultura democrática e a cultura clientelista com a qual o OP convive. As culturas políticas locais com tendências mais conservadoras e clientelistas são capazes de impedir ou de criar

obstáculos à ampliação da esfera pública e à conquista da cidadania ativa quando um novo instrumento gestor – como o OP – é colocado em prática nos diferentes municípios.

1.4.1 Cultura política, clientelismo e OP na sociedade brasileira: um debate introdutório

Durante os anos 80, no contexto da transição democrática, o conceito de cultura política foi abordado em uma perspectiva voltada à análise do comportamento dos eleitores.

Segundo GOHN (2001), José Álvaro MOISÉS foi um dos primeiros autores que estudaram a cultura política a analisar as atitudes dos eleitores brasileiros, buscando entender suas preferências políticas no que diz respeito à democracia. Para GOHN "ele não utiliza o esquema de Almond, mas permanece em seus estudos atrelado a uma dimensão comportamental e individualista sobre o posicionamento e as atitudes políticas dos eleitores" (GOHN, 2001, p.58).

Para BANCK, "a noção de cultura política permanece indefinida em seu trabalho e ele descarta a tradição como algo arcaico, em contraposição à nova cultura política" (BANCK, 1991. Apud GOHN, 2001, p.58).

Nos anos 90, GOHN recupera o conceito de Cultura Política, mostrando que não é homogênea nem pode ser vista separada do contexto histórico. No dizer da autora: "falar de cultura política é tratar do comportamento de indivíduos nas ações coletivas, os conhecimentos que os indivíduos têm a respeito de si próprios e de seu contexto" (GOHN, 2001, p.60).

Nesse sentido, SCHMIDT comenta: "no Brasil o debate sobre cultura política tem levado boa parcela significativa dos pesquisadores a afirmar que nas duas últimas décadas, paralelamente ao processo de redemocratização, está se consolidando uma nova cultura política democrática. Outra parte dos pesquisadores entende que ainda não se superou a tradicional cultura política autoritária. Aqui se pretende mostrar que prevalece no Brasil uma cultura política híbrida" (SCHMIDT, 2001, p.119).

A questão do hibridismo cultural foi destacada no livro clássico Culturas Híbridas, de Nestor CANCLINI, em que a América Latina é percebida com a coexistência de culturas que se entrelaçam entre o moderno e o tradicional, pelo que uma das causas do hibridismo seria a expansão urbana, ao ceder lugar às tecnologias e se mesclar nos espaços públicos.

Uma das hipóteses de CANCLINI é que: "(...) assim como não funciona a oposição abrupta entre o tradicional e o moderno, tampouco o culto, o popular e o massivo estão onde nos habituamos a encontrá-los. É necessário desconstruir essa divisão" (CANCLINI, 1997, p.14-15).

CANCLINI quer chamar a atenção para a heterogeneidade cultural das nações por meio das investigações culturais. Nesse sentido, o autor vai afirmar a existência dos fracassos e contradições de nossa modernização.

No Brasil, avançando e aprofundando o debate sobre a cultura política, RICCI (2004) e OTTMANN (2004) discutem que, para além de duas culturas,[34] existiria o entrelaçamento entre diferentes culturas políticas, as quais seriam sincréticas e ambivalentes, em especial, no caso brasileiro, em que os contextos são desiguais e as políticas participacionistas e as práticas associativas apresentam-se de forma ambivalente. A construção democrática e a consolidação de novos espaços públicos, a partir dos anos 90, deveriam levar em consideração esse hibridismo cultural que os autores recuperam para estudar a convivência de traços conservadores, como o clientelismo, em experiências de participação popular.

RICCI retoma o debate em torno da ambivalência presente na cultura política brasileira, a influenciar as práticas participativas e fazendo com que se apresente de forma híbrida, pois ocorreria um entrelaçamento entre essas culturas. Como exemplo, o autor identificou, ao pesquisar o associativismo paulistano, "uma cultura política sincrética, híbrida, em conseqüência, a cultura política ambivalente sustentaria uma ação governamental pragmática, cautelosa, mesmo nos governos engajados na implementação de instrumentos institucionais de participação à sua gestão" (RICCI, 2004, p.67).

Concordando com esses autores em nossa análise, a cultura política brasileira seria sempre híbrida e se entrelaçaria, podendo ou não tencionar o tecido associativo e a política mais conservadora predominante na cultura política dominante com traços herdados do clientelismo, do fisiologismo, da corrupção, do nepotismo etc.

[34] Esse debate foi analisado por AVRITZER (1995), ao apontar a existência de uma cultura política não democrática que se entrelaça na institucionalidade democrática brasileira, possibilitando o aparecimento de duas culturas políticas.

No entanto, é importante ressaltar que as experiências democráticas não são homogêneas nem isentas de conflitos políticos e culturais. Da mesma forma, passam por tensões e podem reproduzir culturas políticas menos democráticas da sociedade brasileira, tal como serem contaminadas por elas.

GOHN (2001) destaca que, no contexto da democratização, o papel dos movimentos sociais na construção de nova cultura política foi fundamental para o questionamento de uma cultura política tradicional de ordem não democrática. Queremos chamar a atenção para o fato de que a cultura participativa potencializada com o OP sofre obstáculos face à cultura política dominante com traços clientelistas, fisiológicos, patrimonialistas e clientelistas presentes nas relações sociais.

A esse respeito AVRITZER, ao discutir o associativismo em São Paulo, aponta a relação entre cultura e hábitos políticos no processo de democratização, afirmando que:

> (...) a cultura política paulistana por nós descrita é uma cultura ambígua em relação à participação, tal como mostra Rudá Ricci em seu artigo neste livro, ambigüidade essa que, como lá mostramos, cria uma sanfona que se expande e se contrai. Os momentos de expansão são aqueles nos quais o associativismo gera uma nova forma de relação política e de deliberação com o Estado que altera a cultura política na medida em que introduz um elemento horizontal no processo de deliberação e expande sua abrangência no território da Cidade. O momento de contração da sanfona é um momento no qual o núcleo associativo se preserva, mas perde aqueles atores de adesão recente ao processo participativo. (AVRITZER, 2004, p.55)

De fato, o que é colocado em questão é a maneira como a cultura política é construída pelos atores na participação e decisões populares sobre o orçamento e se mesclam com traços herdados da cultura política dominante, os quais nem sempre podem ser eliminados mediante o processo de participação social.

Segundo RICCI, as práticas sociais latino-americanas estariam fundadas em certo sincretismo político:

> (...) teríamos, então, um associativismo assentado em um amplo mosaico cultural e de ação social: entre práticas mais mobilizadoras e mais institucionalizadas, entre práticas mais comunitaristas e mais universais, entre a rejeição aos fóruns

> formais das relações políticas e a participação e a reconstrução de tais fóruns, entre a inovação e a tradição. (RICCI, 2004, p.65).

O enfoque dessa discussão na ciência política ganhou força no Brasil a partir da implementação dos instrumentos de democracia participativa nos anos 90. Nesse momento de balanço, parece que estamos criando consenso, entre os autores, de que a cultura política brasileira – híbrida e ambivalente (cf. RICCI, 2004; OTMANN 2004) – é fator relevante no estudo sobre esse entrelaçamento, evidenciando os limites colocados ao processo de construção democrática no Brasil. Esses limites podem ser analisados a partir de traços predominantes na cultura política dominante no Brasil tais como o clientelismo.

OTTMANN, sobre essa questão, comenta e defende que:

> (...) Finally, although participatory structures such as those of the participatory budget are internally democratic, they often retain many clientelistic features. Although, the participatory budget process seeks to limit the power of patrimonialist politicians over public resources and gives rise to a more just distribution of public resources 'traditional' cultural elements do persist within its structure. (OTMANN, 2004, p.06)

Mesmo que ainda sejam poucos os trabalhos que tentam mostrar a existência de traços conservadores, tais como o clientelismo, em experiências de participação popular, alguns já destacam a sua importância. Essa ênfase na possibilidade de se construir nova cultura política nas experiências de democracia participativa foi destacada de forma bem otimista e eufórica na literatura.

Novamente recorremos a OTTMANN, que oferece valiosa contribuição ao sustentar:

> For the Left within the PT, pragmatist experiments that contain strong clientelist elements such as those in Itabuna or São Paulo destroy the trademark of the PT, a trademark that has differentiated the party from its 'traditional' competitors. To be sure, this perspective overlooks the fact that the kind of solidary community envisages by Tarso Genro is often on democratized clientelist links with the state, links that on many occasions also contain 'traditional' elements. (OTTMANN, 2004, p.15)

SANCHEZ (2004, p.455-6), em recente trabalho, corrobora essa questão ao pesquisar sobre o OP de São Paulo, enfatizando a importância de que os "participantes atribuíram à

sua participação nas reuniões como fatores de mudança no que poderia ser denominado ’cultura política’. O julgamento sobre a importância do OP na geração de uma cultura política cidadã, pública e democrática é um dos componentes decisivos para realizar um balanço positivo da experiência do OP”.

O autor enfatiza o potencial democratizador presente no OP e as novas potencialidades da vida associativa no combate à tradição clientelista "deformada pelo corporativismo da articulação dos movimentos associativos restrito a demandas pontuais e localizadas" (SANCHEZ, 2004, p.456).

BOSCHI, que também participa desse balanço crítico concernente às experiências participativas, desvenda a relação entre participação e clientelismo, quando investiga, de forma comparativa, as experiências de Orçamento Participativo nas cidades de Belo Horizonte. O autor chama a atenção para o fato de que: “(...) um aspecto a ser considerado diz respeito à própria dinâmica do OP. Em seu formato atual, o OP tem sido "capturado" por agentes políticos com maior capacidade de mobilizar recursos, reproduzindo em seu âmbito ações políticas de corte clientelista (...)” (BOSCHI, 1999, p.12).

Alguns trabalhos iniciaram esse debate, como o de Paulo D’ÁVILLA FILHO, que oferece rica contribuição para se pensar sobre a relação do OP e a política clientelista na defesa de "novos arranjos clientelistas" em contextos democráticos.

> (...) a democratização, o aumento da competição política, a aproximação com sistemas políticos poliárquicos, a modernização, a universalização do voto, o aumento da participação e a organização da sociedade civil não contraditam ou excluem formas de clientelismo político, mas criam novas possibilidades de arranjos clientelistas. (D’ÁVILLA, 2000, p.187)

Os estudos de caso em pequenos e grandes municípios começam a questionar a visão idealizada do Orçamento Participativo, ao analisar o clientelismo como resíduo que foi extinto em contextos democráticos.

BEZERRA (2004), que investigou a experiência de participação popular em estudo empírico sobre o OP de Niterói, vai também nessa direção, sinalizando o cuidado analítico que devemos ter quando do estudo de apenas um aspecto do fenômeno, ou seja, o autor

alerta para a necessidade de se ter mais cuidado com as supostas democratizações e virtuosidades participativas.

Essa questão é igualmente sustentada por Ana Claudia TEIXEIRA (2003), que pesquisa o impacto do OP em pequenos municípios rurais. A autora também vai mostrar que variáveis como vontade política, tradição associativa e recursos disponíveis nos diferentes municípios são importantes para o formato do OP e de seu sucesso. Porém, ela ressalta que estas podem sofrer influência da cultura política menos democrática presente nos contextos estudados a partir do clientelismo e personalismo que são repostos.

> (...) É possível explorar até que ponto esta menor distância [entre governantes e governados] contribui para experiências mais democráticas. Por um lado, existe maior facilidade de intercâmbio entre sociedade e Estado, mas por outro, é preciso observar como o clientelismo e especialmente o personalismo são repostos quando da implementação do OP (TEIXEIRA, 2003, p.214)

AVRITZER (2002), corroborando esse debate no estudo sobre o OP, comparando Belo Horizonte e Porto Alegre, mostrou o quanto as formas de implementação da democracia participativa variam conforme o contexto local e os diferentes cenários políticos onde o clientelismo é um dos fatores presentes.

Como foi abordado até aqui, chamamos a atenção para o fato de que a cultura política deveria ter papel fundante nos estudos sobre o Orçamento Participativo, no sentido de desvendarmos os riscos colocados à construção democrática no enfrentamento dos traços conservadores predominantes na sociedade brasileira, tais como o clientelismo enquanto prática política bastante forte no Brasil.

A aposta participativa e o potencial democratizador presentes nas experiências de Orçamento Participativo, no sentido de se buscar construir uma "nova cultura política", fizeram com que, de um lado, se tornasse uma proposta bastante idealizadora e, em alguns momentos, mágica. Isso representou um risco para o processo de participação popular que se quer construir, negligenciando de que maneira tais experiências podem conviver com o clientelismo, se contaminar, se entrelaçar, tensionando ou não a política.

Os dilemas colocados ao processo de construção democrática devem ser pensados a partir do que DAGNINO (2004) comenta sobre a confluência perversa dos projetos que

deslocam e despolitizam a noção de participação no sentido de que possa ser capturada por versões neoliberais do processo de participação da sociedade civil.

Embora a experiência do OP represente um ineditismo na cultura política dominante, requer a construção de hábitos, de valores e de práticas exercidas no cotidiano da política com base no aprendizado oriundo da participação por parte dos atores envolvidos.

Nesse aspecto chamamos a atenção para essa difícil tarefa, que é eliminar essa imbricação na sociedade brasileira, permeada pela ambigüidade na cultura política, nos termos de RICCI:

> Assim, (...) se o impasse reside na cultura política inconsistente e errática, o avanço do associativismo e participacionismo brasileiro e, particularmente, paulistano vincula-se à capacidade pedagógica que as ações políticas podem estabelecer com a sociedade civil. (...) Trata-se de um diálogo com uma cultura política arraigada em nosso país. Uma cultura peculiar, instável, insegura, indecisa, pendular. A cultura ambivalente não consegue fixar uma convicção. Por se tratar do dilema do copo pela metade, que depende do ponto de vista de referência do observador, esse traço cultural brasileiro instrui uma disputa política constante. E é exatamente desse ponto que devemos partir para consolidarmos a democracia em nosso país. (RICCI, 2004, p.101-2)

Para construir uma cultura pública, existe o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista já conhecida em nossa sociedade. Os riscos de que essa participação e de que esses processos na política enfrentem obstáculos não são tão aparentes; assim, deve ser desvendado face à cultura política dominante que contenha traços fisiológicos e clientelistas, os quais obstam a cultura participativa e democrática, limitando o processo de construção democrática e fragilizando o potencial democratizador do projeto do OP.

Como examinado acima, esse debate foi iniciado no sentido de vincular a cultura política e os traços conservadores, como o clientelismo, na qualidade de fortes obstáculos à construção desse espaço público que busca a radicalização do Estado no processo de democratização da sociedade civil.

Concordando com DAGNINO (2004), um dos riscos acerca do qual queremos chamar a atenção é para o fato de que ocorre despolitização da participação social e coletiva dos

atores no OP no sentido de personalizar e individualizar a participação em virtude da influência do clientelismo que não desapareceu da política.

Nesse aspecto, face à frágil cultura de publicização e à forte cultura de personalização entre os atores no processo participativo na sociedade brasileira é que devemos olhar com cuidado a implementação das experiências de OP, levando em consideração o contexto sociopolítico e a cultura política local.[35]

Assim é preciso desvendar os entraves colocados à construção democrática como um aprendizado significativo para os sujeitos que nela acreditam, confiam e persistem, apostando nesse processo participativo como uma das estratégias de enfrentamento ao projeto neoliberal e à cultura política dominante na sociedade brasileira. Nesse sentido é que o fenômeno do clientelismo necessita ser analisado com mais cuidado. É o que faremos no próximo capítulo.

[35] A cultura política local é entendida aqui como traços particulares presentes em cada município, enfatizando tendências mais democráticas ou aquelas com traços conservadores, tais como: clientelismo, fisiologismo etc.

II. CLIENTELISMO: DILEMAS, SIGNIFICADOS E DISPUTAS NA POLÍTICA

O objetivo desse capítulo é, de um lado, retratar as diferentes conceituações sobre o clientelismo, bem como as tipologias que distinguem esse fenômeno nas ciências sociais. Por outro lado buscamos analisar como o clientelismo permanece forte na sociedade brasileira, mesmo em contextos de experiências participativas, apresentando-se de forma mais coletiva enquanto um clientelismo partidário presente nas organizações sociais, superando as relações meramente diádicas.

O que indagamos é: De que maneira o clientelismo convive com contextos mais democráticos, com experiências inovadoras de participação popular nas decisões públicas do Estado? Que modelos e/ou tipologias aparecem não como novidade, mas como algo particular de determinado contexto sociopolítico?

Na aposta participativa, após os anos 80, surgem os chamados públicos participativos na década de 90,[36] os quais, nos termos de AVRITZER – se consolidaram e se constituíram na mais recente forma de inovação democrática e política na tentativa de construir novos espaços públicos, aprofundando a democracia. Esses novos espaços públicos se contrapõem à imbricada relação entre público e privado tão debatido na história da sociedade brasileira, colocando a relação entre os interesses públicos e os interesses privados no centro do debate.

Os Orçamentos Participativos são exemplos notórios desse aparecimento, buscando nova hegemonia, que se oponha ao Projeto Neoliberal, e evidenciando a disputa entre interesses públicos e privados. Nesse aspecto, seguindo a argumentação do GECD: "a indistinção entre público e privado, subjacente a uma concepção oligárquica da política, onde os interesses privados assumem precedência sobre o interesse público, está no centro de uma matriz básica que continua presidindo a configuração da sociedade brasileira, e em

[36] O conceito de público participativo foi elaborado por AVRITZER & WAMPLER: "compreende cidadãos organizados que buscam superar a exclusão social e política por meio da deliberação pública, promoção de transparência e responsabilização *(accountability*) e da implementação de suas preferências políticas" (AVRITZER & WAMPLER, 2004, p.215).

relação à qual as instituições políticas de democracia representativa liberal se acomodaram sem rupturas significativas' (GECD, 1999, p.45-46)".

Assim, a perda desse espaço público, a despolitização do público pela indistinção com o privado é cada vez mais presente na conjuntura atual, na qual o projeto neoliberal não só despolitiza as ações coletivas, como também desmobiliza a sociedade civil e desconstroe direitos e lutas até então conquistados pelas classes populares, pelos trabalhadores, em uma "privatização do espaço público" e em uma re-filantropização das questões sociais, em que direitos são travestidos em carências e favores. É nessa conjuntura bastante adversa que tais espaços públicos aparecem como tentativa de romper, superar e/ou alterar a tradição histórica presente na sociedade brasileira, como o clientelismo, que limita esses instrumentos participativos na busca da construção de uma cultura pública, participativa e coletiva.

Há, com a emergência do OP, um debate publicizado, transparente, em que os diferentes governos locais reconhecem a importância desses mecanismos que visam a um aprendizado entre seus atores, buscando a construção de uma cultura pública, de uma nova relação entre Estado e sociedade civil.

Neste aspecto, GENRO (2000) vai conceituar esses espaços públicos como:

> (...) uma esfera pública não-estatal, ou seja, significa criar instituições voltadas para a produção e reprodução de políticas públicas, que não são controladas pelo Estado, mas têm um caráter indutivo, fiscalizador e controlador do Estado. Um exemplo típico de esfera pública não estatal é o Orçamento Participativo. (GENRO, 2000, p.27)

Aqui, esse autor vai buscar a democratização radical do Estado a partir de inserção da sociedade civil em um processo de partilha do poder de decisão com a população.

Se, de um lado, há efervescência desses "públicos participativos", por outro, busca-se combater a cultura privatista do Estado Brasileiro através de traços conservadores na tradição histórica da sociedade brasileira, como o patrimonialismo, o fisiologismo, o nepotismo, a corrupção e o fenômeno do clientelismo. Nesse aspecto, o clientelismo se expande no Estado e não consegue separar a relação pessoal e patrimonial entre o que se define como interesse privado e interesse público. Para MARTINS (1994, p.38) "(...)

certamente é essa disseminada prática que associa patrimônio e poder a principal responsável pela difusão e contínua renovação do que pode ser chamado de (...) cultura da apropriação do público pelo privado".

2.1.TIPOLOGIAS DO CLIENTELISMO: TRADICIONAL/DIÁDICO; PARTIDÁRIO/ MASSAS; COMO UMA ADDENDA

O conceito de clientelismo tem sido abordado amplamente na literatura internacional desde a década de 1960[37] tanto por antropólogos como por cientistas políticos. No dicionário define-se como: "um tipo de relação em que uma pessoa (o patrão) dá proteção à outra (o cliente) em troca de apoio, estabelecendo-se um laço de submissão pessoal que, por um lado, não depende de relações de parentesco e, por outro, não tem conotação jurídica" (AURÉLIO, 2000).

Com base nesta conceituação podemos identificar elementos que atravessam as relações clientelísticas: a) é uma relação assimétrica (um detém poder sobre outro); b) é fundada no favor; c) é baseada na troca e/ou apoio pela ajuda recebida da parte do patrão. Porém, essa interpretação é limitada na medida em que se restringe a uma relação entre duas pessoas – uma díade. O clientelismo vai além dessa relação e não pode ser entendido apenas como troca por bens econômicos e materiais, uma vez que deve ser analisado também como troca simbólica, uma ajuda, um apoio e poder de influência, como veremos adiante.

O primeiro tipo de clientelismo evidenciado na Literatura se caracteriza pelo clientelismo tradicional baseado em uma relação diádica, que busca a troca de favores entre duas pessoas, favorecendo os interesses pessoais e privados típico das sociedades rurais. Carl LANDÉ (1977, p.XIII) é um dos que conceituam essa relação diádica como "*A dyadic relationship, in its social science sense, is a direct relationship involving some form of interaction between two individuals*".

LANDÉ (1977), ao estudar "*The Dyadic Basis of Clientelism*", afirma a existência de dois tipos de relações diádicas – as horizontais e as verticais. Haveria distinção entre essas e

[37] De acordo com George AVELINO FILHO (1994, p. 225): "esse conceito era largamente utilizado pelos antropólogos no estudo do poder pessoal em pequenas comunidades, foi apropriado pelos cientistas políticos

outros tipos de relações clientelistas presentes em organizações, grupos e instituições. As relações diádicas horizontais seriam construídas entre dois indivíduos, em uma relação voluntária ou obrigatória fundada sobre relação de confiança, lealdade e troca de favores. Nesse aspecto LANDÉ afirma:

> A dyadic alliance is a voluntary agreement between two individuals to exchange favors and to come to each other's aid in time of need. A consideration of the several elements of this definition, and of some of their implications for horizontal dyadic alliances follows (LANDÉ, 1977, p.XIV)

Essa relação diádica é voltada para os interesses pessoais dos indivíduos envolvidos e revela-se, segundo o autor, como técnica muito simples na troca de favores entre duas pessoas do mesmo status. Para LANDÉ, por causa da simplicidade dessa técnica, ela é usada por toda a sociedade, buscando a maximização de interesses pessoais e privados. Um dos desafios nessa relação é manter a lealdade e a confiança que podem ser quebradas por ambas as partes. Já a diádica vertical é entendida como uma relação do tipo patrão-cliente; é pautada em relação totalmente assimétrica no que diz respeito ao status, no qual há assimetria de poder, sendo bastante desigual a relação. LANDÉ defende que:

> A patron-client relationship is a vertical dyadic alliance, i.e. an alliance between two persons of unequal status, power or resources each of whom finds it useful to have as an ally someone superior or inferior to himself. The superior member of such an alliance is called a patron. The inferior member is called his client (LANDÉ, 1977, p.XX)

Essas relações sempre mudam e estão associadas a benefícios materiais entre o patrão e o cliente e se caracterizam como um favor para assegurar uma necessidade do cliente.

Tais relações se modificam e também estabelecem outras tipologias como complemento, uma *addenda* nos termos de LANDÉ. A contribuição do autor é pensar essas relações clientelistas para além das relações diretas e pessoais fundadas entre duas pessoas, pois existem também nas instituições, coexistindo com normas e regras institucionalizadas por grupos e por partidos políticos. Dois tipos de relação se estabelecem, que são as

---

no final da década de 50 e início dos anos 60." Ver também: RONIGER (1998), LANDÉ (1977) e GRAZIANO

pessoais (diádicas) e as institucionais (nos grupos), as quais se complementam enquanto *addenda* e coexistem nas relações sociais entre patrão-cliente.

Há, com a modernização da sociedade, um declínio desse tipo de clientelismo típico das sociedades tradicionais-rurais.

Mas queremos chamar a atenção para outro tipo de clientelismo estabelecido, que é aquele presente nas organizações coletivas como Partidos e Sindicatos – o chamado clientelismo de massa, corporativo e partidário (de quadros).

2.1.1 Clientelismo de massa, corporativo e partidário

O segundo tipo de clientelismo destacado na Literatura é o clientelismo de massa, partidário ou corporativo. Em seu artigo *A conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior*, Luigi GRAZIANO chama a atenção para a existência de diferentes tipos de clientelismo e define o clientelismo partidário como novo clientelismo de massas, um neoclientelismo. Menciona dois modelos: o dito tradicional e o moderno, que é realizado nas instituições políticas, nos partidos e nas organizações públicas. O autor enfatiza que, mesmo em sociedades mais modernas e nas instituições públicas, a troca e o favor aparecem no comportamento dos atores, seja no Legislativo e no Executivo, evidenciando-se assim um clientelismo de massa que vai além do clientelismo-diádico – entre duas pessoas. GRAZIANO (1976, p.155) discute o aparecimento de novas clientelas e o caráter do novo clientelismo de massas presente nas máquinas políticas, em especial, nos Partidos.

> The fact is that the 'new clienteles' are by their nature "categorical clienteles"; party-directed patronage is typically directed to "entire categories, coalitions of interests, groups of employees" to use the terms of the description quoted at the beginning, and consists in "mass favors" granted no longer at the administrative level alone, but also legislative level. (GRAZIANO, 1976, p.155)

A contribuição desse autor é importante para argumentar que tanto o clientelismo tradicional/diádico quanto a patronagem do partido político têm em comum o fenômeno da troca, do favor e do paternalismo de massas. Tal comportamento político é baseado em uma relação pessoal entre o cliente e o patrão ou *boss*. Na realidade, o autor destaca que, mesmo

---

(1976); WEINGROD (1977).

as organizações políticas do Estado com alto grau de "burocratização e impessoalidade", realizam a troca, o favor político, em um exercício da prática clientelista, a qual se funda nos mesmos princípios da relação diádica entre camponês e latifundiário: a troca de favores que é apresentada pelo autor nas grandes organizações coletivas dentro do Estado como favores de massa, coletivos e corporativos. Portanto, para o autor:

> Two of these aspects are the nature of paternalism, which characterizes them, and the tendency of such associations to generate an absolutistic kind of power system. It is generally recognized that traditional patron- client ties are "paternalistic"(one has only to think, for instance, of the mezzzadri-landlord relationship studied by Silverman). But this is no less true in modern clientelistic organizations such as political machines. (GRAZIANO, 1976, p.162)

GRAZIANO, ao investigar as relações políticas no sul da Itália em decorrência disso, explica a existência desse clientelismo de massa, partidário, em que, nas organizações coletivas, os agentes políticos se distinguem das relações mais pessoais e diádicas. Assim, a patronagem dos partidos é compreendida como nova relação clientelista. O autor enfrenta essa questão ao romper a dicotomia entre universalismo X particularismo e entre atrasado X moderno, estabelecendo relação de "continuidade" e não mais de oposição. Seu argumento é importante, pois, ao entender essas relações políticas como de massa, coletivas e partidárias, desloca a análise das relações meramente diádicas.

No entanto, a crítica que se faz, ao autor é sobre o fato de mencionar esse clientelismo como fenômeno totalmente novo.[38] De fato, para GRAZIANO[39] trata-se de um novo tipo clientelismo, que se funda em favores coletivos – de massa – e institucionais, inseridos nos Partidos Políticos.

Carl LANDÉ (1977), por exemplo, concorda com a caracterização desse clientelismo como um clientelismo de massas, corporativo e partidário, evidente nos estudos de GRAZIANO (1983) sobre a experiência do sul da Itália. Esse clientelismo de massa ou partidário seria um tipo particular de clientelismo existente nas instituições, nas

[38] A crítica é feita por Carl LANDÉ, que acredita ser uma ênfase muito forte de Luigi GRAZIANO a definição de clientelismo como fenômeno totalmente novo. Para o autor trata-se de modalidade distinta do clientelismo diádico.

corporações, que se distingue de relações meramente pessoais entre duas pessoas. Porém, o autor critica a hipótese de que esse modelo seja algo totalmente diferente, o que fica evidenciado em sua síntese:

> The question has been raised by the observations of Sydney Tarrow. And Luigi Graziano in Southern Italy. There they have observed a pattern of politics in which entire local communities and entire peasant, workers, youth or professional associations deliver the votes of their members en bloc to specific politicians or political parties in return for various types of rewards for their members, including such indivisible rewards as local development projects and the results of various other "particularistic laws". Tarrow calls these "horizontal clienteles" and Graziano describes the pattern as **"mass clientelism**", or '**corporate clientelism'**. He calls this pattern '**new clientelism'(...)**. This it does. But it is not a wholly new phenomenon. Similar types of corporate clientelism are found in various traditional settings. (LANDÉ, 1977, p. 30-31) (Grifos nossos)

O clientelismo partidário existiria nas organizações, nos partidos e em grupos que possuem regras definidas, objetivos comuns e ideologias. Não lhe poderia ser atribuído um caráter de novidade na política, pois sua distinção adviria de sua natureza diferente, porque novos seriam os patrões e os agentes que intermedeiam os interesses da população – líderes partidários, políticos, lideranças, administradores e sindicalistas –, os quais reproduziriam idêntica lógica na troca política com a população mais pobre. A grande contribuição de Luigi GRAZIANO, com a qual LANDÉ também concordou, é o que não muda tanto na relação diádica/tradicional quanto na relação mais moderna do clientelismo de massas: a troca de favores. GRAZIANO sustenta que:

> There is on element which unifies all the aspects- social as well as political, "traditional" and "modern"- of the clientelistic phenomenon: exchange. Clientelas as an interpersonal relationship and clientelism as party-directed patronage are both based on the direct exchange of favors. (GRAZIANO, 1976, p.157)

WEINGROD (1977), nessa mesma linha, chama a atenção para esse tipo de clientelismo partidário, que se distingue da patronagem ligada a relações interpessoais nas

---

[39] GRAZIANO, Luigi. Political Clientelism and comparative Perspectives. (Introduction). In: *International Political Science Review*, v.4, n.04, 1983.

comunidades. Esse clientelismo partidário é marcado pela sua permanência no Estado e nas relações naturalizadas estabelecidas pelos Partidos. O foco aqui são as relações dentro do Estado e a associação entre Partido e governo para o exercício do clientelismo. Os mediadores políticos são os líderes partidários e seus representantes, que fazem política em nome da comunidade. Esses partidos controlam o governo local e funcionam como 'pontes' entre o Estado e a população para os serviços que esta demanda. Os líderes partidários dariam continuidade a essa troca, de modo que utilizariam seu poder, sua informação e influência para sustentar a base eleitoral dos partidos em troca de distribuição de favores à população.

Nessa tese, apoiamo-nos na análise e argumentação desse autor, ao mostrar a persistência do clientelismo nas sociedades modernas, nos quadros coletivos, partidários e sindicais, de modo a chamar a atenção para o fato de que o clientelismo se adapta a novas configurações na sociedade moderna, mantendo a relação de favor e de trocas como fundantes desse mecanismo político.

> The new men of influence are thus likely to be the political men, and it is their ability to deal effectively with the wider system that gives them their power. Patron-client relations may continue under these circumstances, but is more likely that political- party directed patronage becomes increasingly significant: the party-boss and his workers- the professionals- control ever wider resources, and they are likely to better provide for their "constituents" than can the patron for his "clients. (WEINGROD, 1977, p.326)

RONIGER (1998), na mesma direção, discute essa tipologia do clientelismo, mostrando sua contraditoriedade e continuidade nas sociedades contemporâneas e afirmando que o clientelismo se transformou com o processo de modernização e de urbanização da sociedade. A novidade do clientelismo estaria associada à idéia de que os novos patrões seriam os políticos profissionais e as lideranças partidárias, que utilizam mecanismos institucionais para reproduzir a lógica do cliente/ patrão, da troca e do favor em detrimento dos direitos conquistados.

Para o autor, corroborando a tipologia do clientelismo de massas:

> For instance, research has show that clientelistic relations become transformed with the marketization of economies, with accelerated

> urbanization, and with the expansion of the regulatory, extractive, or even sporadic mobilizing activities of central administrations.[..] New patrons of various sorts emerged: politicians, administrators, and organized bodies such as political parties and trace unions. Such patrons often used their positions to build a personal following and gain access to official positions in the administration, then wielded the resources and services controlled through their incumbency to reward followers and expand their clientelistic network. (RONIGER, 1998, p.12).

Na realidade, a grande questão sobre essas tipologias nos estudos a respeito do clientelismo é mostrar que não há perspectiva dicotômica e, sim, complementar entre um clientelismo pautado em práticas mais tradicionais e um clientelismo mais moderno pautado nas máquinas políticas. Para essa argumentação, LANDÉ vai trazer uma rica contribuição, ao mostrar um tipo de relação clientelista como *addenda* – um complemento. Na verdade, o que os autores evidenciaram é que o clientelismo persiste mesmo em sociedade modernas e com o processo de democratização e participação da sociedade civil, como sustentou GÜNES-AYATA (1994). Para esse autor:

> Carl Landé view of clientelism as an addenda concept (1983). He argued that modern institutional forms and clientelism were not only compatible but also complementary. Dyadic relations provide the additional framework necessary to meet individual needs in the form of affect0 laden voluntary, selective relationships. Landé offered this concept of addenda as an analytical tool for further empirical research. In the event, the notion of addenda has now become fairly widely accepted. Still the question remains: How and why does clientelism coexist with moderns forms? (GUNES-AYATA, 1994 p.20)

Nessa direção, o artigo de HOLZNER (2003), *End of Clientelism: Changing political among the poor in México*, analisa a participação política de associações autônomas da sociedade civil, presente na literatura, ao defender que os indivíduos, quando são menos pressionados, tornam-se mais livres quanto a escolhas e decisões. Para o autor, isto é um erro de alguns analistas, porque os indivíduos não são livres uma vez que há desigualdade, uma assimetria, na relação, que deve ser levada em consideração no processo de participação. O autor questiona se o clientelismo realmente acaba com a participação e autonomia da sociedade civil:

> The preceding analysis implies that the potential for non-political organizations to enhance the participatory options of the poor in Mexico does not lie simply in their ability to create spaces for autonomous participation... (HOLZNER, 2003, p.05)

Da mesma forma, as associações podem usar a participação tanto para sufocar ou para controlar a população. A patronagem é sempre realizada na distribuição de benefícios e recursos entre os partidos junto aos pobres. A relação entre os líderes partidários e a população pobre no sentido de incentivá-los à participação, se dá através de alguns mecanismos: pelo apoio político em troca de algum benefício, pela coerção, ameaça e força psíquica. Através de um clientelistic contract, os líderes e seguidores controlam e monitoram os grupos "ajudados" pelo Partido.

O autor ressalta que o comportamento político dos pobres muda conforme as condições disponíveis para alcançar recursos e benefícios. Desse modo, enfatiza que os pobres são manipulados pelas organizações clientelistas, quer seja um Partido, sindicato ou associação autônoma, porque necessitam dos serviços para sobreviver, sendo mais vulneráveis do que a classe média, que dispõe de acesso a recursos e informações. A restrição do acesso ao trabalho, ao mercado e as condições estruturais desiguais tornam esses grupos vulneráveis ao clientelismo no partido.

> Once organizations and new political actors occupy the spaces provided by opening in state institutions, they have greater leverage over the decisions of state actors and are better able to constrain the actions of the state (...) Buth such activity, especially if accompanied by widespread collective mobilizations, can lead the state to react by closing political opportunities and restricting autonomous political action. (HOLZNER, 2003, p.22)

Em síntese, o clientelismo existe na medida em que ocorre restrição na informação, limitada aos líderes políticos, minando o potencial coletivo dos grupos populares através da reprodução do personalismo e do clientelismo. Assim, os pobres ficam amarrados à perversa política fundada no clientelismo não só pela troca do bem, mas também pela ausência de socialização das informações disponíveis que os coloquem em condições de igualdade na participação e nas decisões públicas.

2.2 POBREZA E CLIENTELISMO: VISÃO ALTERNATIVA AO FENÔMENO DO CLIENTELISMO

Um dos caminhos analíticos seguidos pela literatura internacional que se debruça sobre o conceito de clientelismo é a sua aproximação com a pobreza. Essa linha interpretativa pouco adotada coloca o clientelismo como estratégia de sobrevivência dos mais pobres e como alternativa à cidadania. Do ponto de vista do cliente – do pobre – o clientelismo é um meio para alcançar os benefícios e serviços que não são conquistados via trabalho, mercado ou Estado. Essa linha analítica não considera o clientelismo como perversão à cidadania e à construção de novos direitos pela participação da sociedade civil. Por tal razão discordamos dessa argumentação e dessa perspectiva alternativa presente na literatura sobre o clientelismo.

AYUIERO (2000) é o precursor desse enfoque. Ao analisar o clientelismo na Argentina, critica a literatura que coloca o clientelismo político como algo negativo, como privação econômica ou "falta de cultura cívica". Para o autor, o fenômeno seria entendido como redistribuição de renda, como estratégia de sobrevivência dos pobres em um jogo de relações, ao passo que os clientes não podem ser vistos como meros instrumentos, que responderiam mecanicamente a incentivos materiais. Seria necessário pensar o clientelismo como troca para além da troca material. É uma troca que se estabelece por meio da posição do patrão, que exerce poder desigual na relação, por possuir acesso a determinadas informações, por ter prestígio e por ocupar determinados cargos ou representações frente aos clientes, que dependem dos serviços dos patrões.

Do ponto de vista daquele que recebe o serviço "pedido" – o cliente –, o clientelismo pode representar uma relação importante para a conquista de um bem, de um interesse particular, como estratégia de sobrevivência. O cliente exerceria, de certa maneira, um controle pessoal sobre aquele que "doa" o serviço. Trata-se de uma maneira de exercer poder e controlar o político que não cumpre as promessas de campanha ou o programa político e solicitar o atendimento embora individual, visando interesses privados e não públicos. Nesse sentido, a preocupação do autor é refletir sobre a cultura política dos pobres urbanos, destacando as redes clientelistas construídas como resolução de problemas e as práticas fixadas nessas relações. Como sustentou AYUIERO (2000):

> El intercambio de favores por votos"en el centro de la noción de clientelismo político no representa adecuadamente esta realidad mucho más compleja de relaciones duraderas, narrativas e identidades que son construídas en el funcionamiento diário de los círculos íntimos. La elección del extraño término "resolución de problemas mediante la intervención política personalizada" no intenta anular el análisis del control político que la distribución de favores, bienes y servicios promueve (y que la noción de clientelismo político acentúa). Por el contrário, es en la concurrencia de los intentos de las elites políticas por controlar a los sectores populares y la estratégias que éstos adoptan para resolver sus problemas en donde los aspectos más interesantes de la reproducción y las transformaciones de este orden político ocurren. (AYUIERO, 2000, p.230-1.)

A relação entre pobreza, assistência e clientelismo revela o mecanismo de pressão desses atores que buscam novos direitos não através do Estado, mas da ação particular de cada indivíduo na sociedade. O clientelismo político é uma prática realizada pelos chamados *patrons* como estratégia política no sentido de garantir o atendimento dos pedidos pessoais de seus clientes-eleitores nos bairros que representam. Nas sociedades Latino-Americanas, em particular, no Brasil, o clientelismo associado à hegemonia neoliberal – ou seja, a um Estado mínimo, que se distancia progressivamente de sua responsabilidade social na garantia da implementação de Políticas Públicas – ele se fortalece como estratégia de sobrevivência ao ocupar os espaços vazios, parafraseando BAHIA (1997), e não regulados na sociedade.

Essa associação entre clientelismo e pobreza é muito evidente e relevante, já que é nas lacunas do Estado no tocante à implementação de Políticas Sociais que se instala o clientelismo, persistindo, dessa forma, na cultura política brasileira . Logo, a ausência de Políticas Públicas e a do Estado no trato das questões sociais, no contexto da hegemonia Neoliberal, faz com que reste somente a política clientelista para os pobres, o que é o avesso da cidadania, efetivando uma lógica perversa que os coloca em condição não de cidadãos, mas de necessitados.

Em suma, a partir desses diferentes autores da literatura internacional, podemos perceber que o clientelismo, com a democratização e a modernização do Estado, aparece mais competitivo e moderno. Na realidade, como vimos, o fenômeno do clientelismo sofre

transformações ao acompanhar as mudanças nas sociedades contemporâneas, apresentando-se sob diferentes tipologias.

2.3 CLIENTELISMO NA SOCIEDADE BRASILEIRA: DIFERENTES SIGNIFICADOS E DISPUTAS NA POLÍTICA

O clientelismo aparece como fator predominante da política brasileira, ao ordenar as relações sociais entre diferentes classes, em especial, no que concerne à população mais pobre. Como definido anteriormente, foi tradicionalmente associado às relações diádicas[40] – entre patrão e cliente. Roberto DA MATTA (1978) enfoca essa questão, ao destacar a clássica pergunta que persiste em uma sociedade fundada em relações autoritárias: 'Você sabe com quem está falando?'.

Essa questão perpassa quotidianamente as práticas políticas mesmo com o processo de redemocratização da sociedade, quando o clientelismo não desaparece da política, pois passa a viver sob novas formas, preservando sua função legitimadora da troca, das assimetrias e desigualdades nas relações sociais.

Na sociedade brasileira, os clássicos da história do Brasil nos revelam a gênese da formação sociopolítica, evidenciando as ambigüidades e complexidades presentes na política brasileira. Desde a década de 1930 há afirmações na literatura de que o clientelismo se constitui por relações de subordinação à dita elite e de troca de favores entre os dominantes, principalmente, latifundiários, prevalecendo o que SALES (1994) identificou como 'cultura política da dádiva', que marca definitivamente uma formação social em que os direitos são travestidos em favores. A autora ressalta ainda que na cultura política brasileira "ou bem se manda ou bem se pede. Está no simples conteúdo desses dois verbos o significado mais profundo de nossa cultura política do mando e da subserviência" (SALES, 1994, p.27).

Nessas análises, identificam-se na literatura diferentes formatos do clientelismo que perpassam a sociedade brasileira e moldam as relações políticas nelas imbricadas. Para DINIZ (1982) existem dois modelos de clientelismo: o primeiro, se fundamenta em um clientelismo de tipo tradicional, personalista. O segundo, é caracterizado por dimensão mais

coletiva presente nas instituições políticas de caráter religioso, corporativo e/ou profissionais. O clientelismo atravessa diferentes contextos sociopolíticos, persistindo e sendo ressuscitado em formas distintas daquela construída sob a oligarquia.

Em suma, dois tipos foram característicos: o chamado clientelismo tradicional, identificado pelo seu caráter personalista e privado, e o clientelismo mais institucional, de caráter coletivo, presente nos grandes Partidos e nas mobilizações políticas de suas lideranças.

A autora – ao examinar o fenômeno do clientelismo na década de 1970 como novo estilo de governo tecnocrático e racional – argumenta que, mesmo nesse contexto mais "racional e técnico, o clientelismo é ressuscitado". Sua análise enfoca as versões de duas lideranças políticas na sociedade, a saber, o chaguismo e o malufismo, mostrando que "em ambos os casos, o clientelismo é a prática do favor e a arte da sedução política, aparecem como elementos centrais de uma estratégia voltada basicamente para a conquista e preservação do poder" (DINIZ, 1982, p.22).

O clientelismo, portanto, existe desde a colonização e persistiu mesmo em contextos autocráticos que buscavam a "racionalidade técnica do Estado", uma vez que ele seria mantido para conservar as elites no poder e, em particular, para perpetuar lideranças políticas através da distribuição de recursos em troca de apoio político.

De fato, o clientelismo está presente na sociedade brasileira desde o século XIX, pois as relações desenvolvidas pelos políticos constituem uma prática clientelista mediante trocas de favores e de acordos. Em estudo a respeito dessa prática, GRAHAM (1997, p.15) mostra que: "o clientelismo constituía a trama de ligação da política no Brasil do século XIX e sustentava virtualmente todo ato político".

Em sua formação social, o Brasil viveu sob uma cultura na qual o coronelismo se manifestaria como uma das configurações do clientelismo político no período da predominância da oligarquia. As abordagens teóricas sobre o coronelismo foram feitas desde a década de 1930. Vale destacar o trabalho clássico de Victor Nunes Leal (1975),

[40] Carl LANDÉ, um dos autores mais conceituados a trabalhar o tema 'clientelismo', define a relação diádica como associação particular entre duas pessoas.

que analisou o município para compreender o poder dos coronéis. O coronelismo acabou após a queda dos grandes latifundiários a partir da instauração do Estado Novo (1937).

Segundo José Murilo de CARVALHO (1997), o coronelismo morre simbolicamente com a implantação do Estado Novo e quebra o domínio da oligarquia com seus caudilhos. Se o coronelismo acabou realmente, o mesmo não se pode dizer do clientelismo e do mandonismo local:[41]

> (...) o mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. (CARVALHO, 1997, p.02)

Esse autor faz distinção entre esses três conceitos – mandonismo, coronelismo e clientelismo –, afirmando que o primeiro, é um "tipo de relação clientelista" que tenderia a diminuir com a instauração da República. O segundo, o coronelismo, terminaria no período do Estado-Novo, enquanto o clientelismo, ao contrário, se mantém e persiste em toda nossa história política (CARVALHO, 1997).

Na mesma direção analítica, MARTINS (1994) considera que o clientelismo, o mandonismo e o patrimonialismo estão presentes na relação entre Estado e sociedade no Brasil. Esse Estado se constitui como instituição política fundada em relações atrasadas de caráter oligárquico. As principais características seriam as seguintes:

a) A política do favor, não permitindo a distinção entre público e privado;
b) O poder do mando pessoal e do patrimonialismo em sua fase burocrático-racional;
c) A mescla da dominação patrimonial e da oligárquica, para sustentar a governabilidade.

[41] O primeiro autor que discute o "mandonismo local" é Oliveira VIANNA (1978:153) ao defender que, desde a Colônia, a eleição só poderia acontecer entre os chamados "homens bons", uma vez que, durante a época colonial, só podem ser eleitos os "homens bons" para a composição das Câmaras, isto é, os magnatas locais, a nobreza da terra. As instituições de ordem administrativa e política que regem a nossa sociedade; não amparam nunca, de modo cabal, os cidadãos sem fortuna, as classes inferiores, as camadas proletárias. Outra autora que retoma a questão é Maria Isaura QUEIROZ (1976), para quem o mandonismo aparece com a personalização do poder, em que os "homens bons" sem mácula exerciam o poder do mandonismo local. A autora afirma que, desde o Brasil Colônia até a República, um fator predominava na cultura política brasileira:

Uma das questões destacadas também por MARTINS (1994) que aparecem nas interpretações sobre o clientelismo é que este não se restringiria à mera relação eleitoral apenas entre políticos ricos e eleitores pobres. Para o autor, o clientelismo expande essa relação para além desses atores, pois seria essencialmente uma relação entre poderosos e ricos.

MARTINS (1994, p.24) defende que: "O clientelismo não se reduziria a uma modalidade de relacionamento entre políticos ricos e eleitores pobres. É essencialmente uma relação entre os poderosos e os ricos e não principalmente uma relação entre ricos e pobres".

Pensamos que essa análise sobre o clientelismo feita por MARTINS apresenta limitações, porque este fenômeno não pode ser visto apenas como relação entre ricos e poderosos. Consideramos que é principalmente uma troca de favores políticos por benefícios entre ricos e pobres, pois é baseada em uma relação assimétrica.

Outra questão abordada na literatura sobre o estudo do clientelismo é a ruptura com a análise dual entre moderno e atraso. A análise de MARTINS, por exemplo, está restrita a uma visão dual, na qual vincula o clientelismo como sinônimo de atraso, ao passo que o mandonismo, associado à oligarquia. O clientelismo expande tais relações. Segundo a tese do autor, a modernização se dá no marco da ordem e da tradição e, por essa razão, as transformações na sociedade brasileira aconteceriam de forma lenta, sem rupturas institucionais, culturais etc.

Logo, se o clientelismo, de um lado, é entendido como forma de atraso – em especial, pela compra de votos no campo –, por outro, é percebido sob a ótica da modernidade em tempos democráticos como relação assimétrica que vai além da questão agrária, do latifúndio e da oligarquia, pautando-se em novos arranjos a partir da barganha e da troca por interesses coletivos e particulares, da mesma forma que também atinge organizações e manifestações coletivas.

MARTINS sintetiza seus argumentos ao afirmar que o clientelismo não desapareceu – com o que concordamos –, porém não explica sua "modernização" na sociedade. Em nosso

---

o mandonismo local e o poder centralizado nas mãos dos chamados "homens bons", aqueles que detinham posses e tinham certo prestígio na região.

entendimento, o clientelismo sempre contempla uma relação assimétrica e hierarquizada entre diferentes grupos sociais, na qual se fundamenta a ideologia do favor. É uma relação entre aqueles que possuem alguma representação política e que se traduz na barganha e nas trocas constantes com os que não detêm poder político nem econômico.

Tal questão também é analisada por Edson NUNES (1997), ao afirmar não existir dualidade ou ruptura entre o Brasil agrário e o Brasil urbano, uma vez que esses traços da formação política se manifestam e convivem de acordo com o contexto sociopolítico em que os atores estão inseridos. Há, segundo NUNES (1997), um entrelaçamento entre diferentes gramáticas políticas, que são reforçadas em determinados contextos.

Nesse aspecto, NUNES (1997) também rompe com essa dualidade, que é criticada, e introduz uma leitura que mostra a coexistência e a sobrevivência de quatro gramáticas – o clientelismo, o insulamento burocrático, o corporativismo e o universalismo de procedimentos – todos presentes na formação sociopolítica brasileira. Essa interpretação corrobora nossa análise de que o clientelismo convive com outras gramáticas na política.

Robert GAY defende que constitui erro dos analistas dicotomizar o clientelismo como atraso das sociedades agrárias em vias de extinção, por um lado, e, de outro, a modernização da sociedade em processos de democracia. Para o autor, há que se investigar como esses conceitos são exercidos na prática: "(...) unfortunately, there is very little empirical research that focuses specifically on the way that clientelism Works in contemporary Brazil" (GAY, 1998, p.16).

Pretendemos argumentar que, embora o clientelismo ainda não tenha sido superado e totalmente extinto na sociedade brasileira, apresenta-se de maneira mais competitiva, moderna, nas organizações do Estado na contemporaneidade. O que nos interessa é verificar de que maneira sobrevive e como as práticas políticas são constituídas por seus atores na imbricada relação entre clientelismo e democracia. Nesse sentido, devemos repensar a ênfase nos estudos sobre o clientelismo como algo em vias de desaparecimento. Até mesmo a experiência do Orçamento Participativo, constantemente tensionado quando é implementado nos municípios, evidencia o quanto tal afirmativa é frágil.

Assim, de um lado, se há a emergência de estudos que afirmam traços conservadores, autoritários e clientelistas na formação sociopolítica da sociedade brasileira,

por outro, surge a negação desses mesmos traços, por serem entendidos como resquícios de um passado "em via de desaparecimento" em razão da impessoalidade do Estado moderno e do processo de democratização da sociedade, principalmente, após a Constituição-Cidadã de 1988. Sob essa perspectiva, o clientelismo seria resquício de um passado e tenderia a desaparecer no contexto da sociedade brasileira e da modernidade do Estado. No Brasil, a relação entre o clientelismo e a democratização da sociedade aparece de forma tímida nos estudos sobre democracia participativa.

Em estudos mais recentes sobre o clientelismo, tomando como referência esse debate na literatura internacional, BEZERRA (1999) apontou a existência de várias linhas analíticas relativas ao clientelismo na Sociologia, na Antropologia e na Ciência Política, as quais examinam, de um lado, as instituições políticas e, de outro, os processos políticos e suas relações.

Em uma primeira linha, vincula-se o clientelismo a uma relação diádica, restringindo-o à troca material por benefícios. Desse modo, é associado particularmente ao momento eleitoral e se limita aos aspectos estritamente econômicos da relação, que, no entanto, é bem mais complexa. Busca-se aqui ir além das análises que se limitam a identificar o clientelismo como troca por: (a) benefício econômico; (b) votos.

Nesse aspecto, concordando com o autor "o clientelismo e o mandonismo são traços que se manifestam através das relações sociais ao engendrarem uma nova sociabilidade, na qual as relações de troca vão além do benefício econômico, operando com outros tipos de recursos, como, por exemplo, lealdade, prestígio, gentileza e poder" (BEZERRA, 1999, p.332) (Grifos nossos).

O uso do termo clientelismo também é pensado sobre outra ótica entre os teóricos, para o qual há uma interpretação na qual o clientelismo pode ser caracterizado como um complemento, addenda, recuperando as argumentações de LANDÉ (1977) cobrindo as lacunas deixadas pelo Estado ou pelo Mercado.(BEZERRA: 1999.p.15)

Na mesma linha interpretativa, Luiz Henrique BAHIA argumenta que “o clientelismo preenche e opera nos espaços não regulados da sociedade organizada, tanto nos das relações entre organizações, como nos não-regulados dentro das organizações" (BAHIA, 1997, p.249).

A questão é que o clientelismo não pode ser entendido como um resíduo das sociedades tradicionais, como um atraso, como se fosse um corpo estranho na sociedade brasileira. Nesse aspecto, o clientelismo deixaria de ser entendido como resquício a ser eliminado, por integrar a política em que ocorrem trocas desiguais.

O autor procura mostrar que o clientelismo é próprio da política quando existe desigualdade social e/ou assimetria de poder, pois é endógeno ao poder. A questão é relacionar o fenômeno do clientelismo como troca simbólica, pois está entranhado na sociedade, está dentro do poder, e, por essa razão, se espraia, se estende e se impregna na sociedade. Segundo BAHIA:

> (...) o clientelismo, que é julgado típico das sociedades hierarquizadas e pré-capitalistas, impregna-se nas sociedades modernas e contemporâneas. Ele se manifesta em todas as modalidades de poder, concorrendo para a sua conservação e distribuição nos espaços não regidos pela Lei, por ter, inclusive, a forma do costume. (BAHIA, 1997, p.101)

Nessa mesma direção, AVELINO FILHO (1994) vai argumentar que, para além do clientelismo dos notáveis, característico das sociedades tradicionais, haveria um vazio institucional a ser preenchido nos processos de transição para a cidadania e a democracia, no sentido de amenizar os conflitos sociais gerados pela sociedade capitalista.

As diferentes conceituações sobre o clientelismo são abordadas a partir de três questões que convergem na literatura. A primeira, é o entendimento do clientelismo para além de simples troca material e/ou econômica. Vai-se além dessa análise, pois, é visto como troca simbólica, ajuda, influência e poder. A segunda, criticada na literatura, é a compreensão do clientelismo como relação de subordinação entre elite e massa, entre dominantes e dominados. Uma terceira conceituação abordada na literatura o coloca como uma relação que é um complemento, preenchida pelo vazio ("*gap*") deixado pelo Estado. Esses aspectos são relevantes para o aprofundamento do conceito, constituindo três questões: troca material; troca simbólica, complemento (preenche as lacunas deixadas pelo vazio deixado pelo Estado).

A partir dessas perspectivas analíticas sobre o clientelismo, duas linhas gerais podem ser distinguidas: a perspectiva institucional sobre o fenômeno e a perspectiva de

como o clientelismo se manifesta na política, para além da questão econômica. Essa discussão dará subsídios para que se pense o fenômeno do clientelismo na sociedade brasileira. A idéia central que questionamos é a de que o clientelismo só foi entendido do ponto de vista da troca de benefícios públicos pelo voto, visando ao momento eleitoral. Isso pressupõe restringi-lo à questão econômica, que é criticada aqui pelos autores citados.

Para BEZERRA (1999, p.15), "a idéia da troca de benefícios públicos por votos e apoio político, marcará, particularmente, os estudos sobre clientelismo político (...) Cabe registrar, no entanto, que esta última perspectiva acaba por negligenciar, entre outros aspectos, o modo como essas trocas constituem relações sociais e são forjadas por elas".

Nesta análise tomaremos como base o clientelismo entendido como relação para além da questão da troca por um bem material e do momento eleitoral visando ao voto. O clientelismo, em nossa análise, concordando com o autor, deve expandir essas relações, pois é inerente à cultura política na sociedade brasileira e não pode ser visto como atraso das sociedades tradicionais e oligárquicas nem entendido como resíduo e/ou resquício a ser eliminado.

Em suma, nos estudos sobre o clientelismo é necessário levar em consideração algo além da troca de benefícios por voto. Que tipo de troca se manifesta hoje nas práticas sociais? As trocas, no campo privado, se restringem à amizade, ao pedido pessoal, porém, no campo político, são mais complicadas, pois existem relações em que o privado se imbrica com o público e estas devem ser desmascaradas. O que significa o jeitinho brasileiro e o favor senão um tipo de clientelismo e troca?

Na realidade, o jeitinho,[42] é uma manifestação do clientelismo, mostrando o descompasso entre a lei, a norma e os costumes, nos quais atores criam novas regras de sociabilidade no cotidiano, reinventando um código, pautado nas experiências e nos costumes sobre os quais são construídos.

[42] A esse respeito, é importante destacar que "o jeitinho é sempre uma forma especial de se resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma emergência, seja sob a forma de burlar alguma regra ou norma preestabelecida, seja sob a forma de conciliação ou habilidade" (BARBOSA, 1992, p.32).

Como enfatizou Lívia BARBOSA (1992, p.32): "o jeitinho na sociedade brasileira está longe de ser fruto de estruturas arcaicas, relações familiares e clânicas, fadado ao desaparecimento com a chegada de forças modernizadoras".

Se o clientelismo não desapareceu, conforme foi discutido, devemos entendê-lo como se apresenta em contextos democráticos, particularmente, em experiências de participação popular.

2.4. APARECIMENTO OU DESAPARECIMENTO DO FENÔMENO NA SOCIEDADE BRASILEIRA COM A EMERGÊNCIA DE EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS: NOVIDADE OU RESSIGNIFICAÇÂO?

A literatura nos mostra diferentes interpretações acerca da persistência do clientelismo na sociedade brasileira mesmo com a modernização do Estado, sendo tratado pelas teorias modernizantes como resquício e/ou em via de desaparecimento. Nessa linha analítica sobre o fenômeno do clientelismo ainda "predomina o ponto de vista das teorias modernizantes, onde essas relações são interpretadas como 'tradicionais' e, por conseguinte, como uma espécie de resquício em vias de desaparecimento devido à expansão das relações impessoais, universais e racionais (...)" (BEZERRA, 1999, p.15).

Nessa direção, a análise de Geert BANCK (1999)[43] defende que o clientelismo não desapareceu, pois, com a modernização do Estado democrático, há o aparecimento de outros tipos de clientelismo. Para o autor, no processo de transição democrática das sociedades em desenvolvimento, a mudança da política clientelista para a cidadania é passo de longo prazo no processo de transformação social.

BANCK (1999) indica dois campos a serem distinguidos nos estudos sobre o clientelismo. O primeiro é o das relações pessoais, em que a arena política inclui a burocracia estatal. O segundo é a relação entre políticos e votos. O autor defende um hibridismo entre o clientelismo e os processos democráticos no contexto brasileiro, uma vez que esses dois modelos se fundem e dão continuidade às práticas clientelistas em nossa sociedade. Caracteriza o clientelismo como processo contínuo que se mescla à sociedade brasileira, daí o caráter híbrido das relações políticas. O autor aponta a existência de uma

realidade política com contradições e ambigüidades, nas quais um forte teor moral e pejorativo sobre a questão é geralmente negligenciado pela literatura.

Luis RONIGER (1998), na mesma linha, defende que, após os anos 80, o fascínio dos autores em relação ao surgimento de uma sociedade civil ativa promoveu a percepção do desaparecimento do clientelismo nas suas organizações coletivas como resquícios de um passado. Para o autor:

> (...) for a short period research interest showed a fascination with the seeming empowerment of civil society. The focus was on the impact of the new social movements, informal sectors, voluntary associations, and novel forms of grassroots activism; the more hierarchical aspects of the movements and hence of reconstituted societies were erroneously seen as remnants of the past, doomed to disappear (RONIGER, 1998, p.04)

Nesse sentido, se as relações clientelistas não desapareceram, é preciso pensar essas trocas fora de modelos duais – atraso/clientelismo e modernidade/democracia. A questão estaria em investigar como as pessoas realizam as práticas políticas. Esse autor comenta que se intensificam conflitos no contexto da hegemonia neoliberal, gerando tensões no processo de transformação, democratização e descentralização do poder no final da década de 80.

RONIGER (1998) considera fundamental que se façam estudos em contextos particulares para avaliar a relação entre o clientelismo e a sociedade civil no processo de democratização

> (...) research on civil society and clientelism in specific contexts can make a substantial contribution to analysis of the prospects of social change at the level of "deep structures to borrow a structuralism metaphor (RONIGER, 1998, p.05).

A literatura é tendenciosa ao dizer que o clientelismo "não teria lugar" em Estados democráticos, nos quais a sociedade civil ganharia poder. Tal abordagem adquiriu estatuto importante nos estudos sobre democracia e participação.

---

[43] Geert BANCK analisa o clientelismo em contextos democráticos – como conceito problemático e não muito desejado pelos cientistas políticos – a partir de um Estudo de Caso no Espírito Santo, Vitória, Brasil, concluindo pela sua persistência.

Robert GAY (1998) vai também contribuir para esse debate ao sustentar que o clientelismo não morre, mas se moderniza e se amplia; apresenta-se como troca na intermediação de interesses para o cidadão, como alternativa para além do viés participativo e da cidadania. Esse autor desmonta a idéia da polarização entre moderno e tradição no fenômeno do clientelismo, pois existiria uma falsa dicotomia entre elementos mais arcaicos e outros, mais modernos, porque ambos se entrelaçariam, bem como os elementos mais coletivos estariam presentes nas organizações políticas:

> This is not that patronage is no longer reward at the ballot box. On the contrary, this is still the essence of clientelism. The problem is that we have become so accustomed to thinking of clientelism as a mechanism of institutional control- often referred to as corporatism- or the product of 'false consciousness'- often referred to a populism- that we have failed to consider the possibility that clientelism might be embraced as a popular political strategy (...) (GAY, 1998, p.14)

Um dos equívocos também destacados por GAY (1998) sobre a erosão do clientelismo em governos democráticos – em especial, durante o final da década de 70 nas sociedades latino-americanas – está em entendê-lo como fenômeno em vias de desaparecimento, fruto da relação de dependência entre massa/elite; como prática política que sufocava as organizações populares e como disputa política que arruinava as eleições locais. Essa análise interpretativa é questionada por GAY, ao propor que o clientelismo contemporâneo teria permanecido ignorado pelos estudiosos em razão de ser condenado como "instrumento de dominação das elites". Nesse aspecto, GAY vai defender também uma interpretação mais positiva e menos pejorativa do fenômeno no processo de consolidação da democracia.

O autor enfatiza que as análises sobre o clientelismo são entendidas como perversas à democracia, uma vez que a literatura acredita em sua eliminação nas sociedades modernas e democráticas. No entanto, defende que "o clientelismo não é uma força imutável e fixa, mas é uma relação que é sujeita a constantes desafios, renegociações e mudanças. Nesse sentido, sob tais circunstâncias o clientelismo é positivo e tem um papel importante no processo de 'consolidação da democracia'" (GAY, 1998, p.02).

Nessa direção, FOX (1994) dá sua contribuição ao investigar a transição do clientelismo para a cidadania. Assim, em regimes que viveram uma transição democrática, como o caso brasileiro, podem surgir tipos de clientelismos, como demonstrou ao estudar esse processo em vários países na América Latina, analisando a difícil passagem do clientelismo para a cidadania.

O autor mostra então um tipo, em especial, que denominou semiclientelismo. Este conceito emergiria no contexto das transições democráticas, diferenciando-se do clientelismo autoritário, que se caracteriza por forças desiguais que minam a autonomia dos cidadãos, como ocorre na compra de votos. O conceito de semiclientelismo é utilizado para explicar o seu aparecimento em regimes de transição democrática que oscilam entre o autoritarismo clientelista e o pluralismo democrático. É utilizado para explorar aquela relação entre Estado/sociedade que, de um lado, aparece como autoritarismo clientelista e, de outro, como direitos plurais da cidadania presentes no universalismo de procedimentos.

Na realidade, o autor assinala que a maioria dos cientistas políticos estuda e explica a erosão do clientelismo a partir do grau de transformações econômicas, urbanas e industriais de uma sociedade, o que, segundo ele, não seria suficiente, porque se deveria explicar como o clientelismo muda. Uma vez que as ações políticas poderiam também bloquear ou acelerar o enfraquecimento do clientelismo, o mais importante seria a capacidade de a ação política poder criar ou ressuscitar o clientelismo, ou, mesmo, miná-lo (FOX, 1994, p.394-5).

Esse autor comenta que, no processo de transição, a democracia não seria um regime capaz de romper automaticamente com o autoritarismo e com práticas mais conservadoras, como o "clientelismo", porque a democratização do Estado e da sociedade civil constituiria processo longo e demorado, integrado por continuidades e rupturas.

Em síntese, queremos argumentar que a literatura, ao analisar o clientelismo como resíduo que foi eliminado com o processo de democratização da sociedade, vai chamar a nossa atenção para o fato de que o clientelismo é endógeno ao poder e não pode ser entendido como fenômeno associado ao atraso das sociedades oligárquicas. O que defendemos é que ele deve ser visto como complemento e entrelaçado a outras gramáticas políticas.

O conceito de clientelismo, no Brasil, aparece como novidade ou redescoberta na literatura voltada à democracia participativa no Brasil a partir da década de 90. No artigo *Clientelismo e Política no Brasil,* Avelino Filho comenta "a existência de uma política clientelista 'moderna' que é mais competitiva que sua antecessora e suas relações tendem a ser muito mais frágeis, já que mais instrumentais" (AVELINO FILHO, 1994, p.227).

No Brasil, alguns autores tentam explicar o fenômeno do clientelismo em convivência com experiências democráticas, associando a ele um caráter de novidade como se o "velho" clientelismo estivesse em vias de "desaparecimento" ou, mesmo, já tivesse sido superado com a emergência de experiências participativas.

Em outras palavras, o autor afirma que, em sociedades em transição e em desenvolvimento, cresce um clientelismo do tipo eleitoral e de massas nessas organizações, razão pela qual essa política clientelista moderna – mais competitiva que o clientelismo tradicional-diádico – seria um tipo mais instrumental, fundado em relações frágeis, nas quais há pouca confiança entre os atores, sendo constantemente alvo de manipulação, de cooptação.

Na sociedade brasileira, FEDOZZI (1997) também identificou um tipo de clientelismo como "novo clientelismo de massa", recorrendo à literatura internacional com Luigi GRAZIANO. A discussão em torno da novidade dessa tipologia no clientelismo está associada às mudanças e às transformações sociais, políticas e econômicas, que foram essenciais para a construção de um Estado de direito no Brasil a partir de 1988, com a nova Constituição.

FEDOZZI (1997, p.101) elabora um quadro onde coloca dois modelos em oposição: de um lado, as práticas que promovem a cidadania – com critérios impessoais, objetivos universais, diferenciação entre interesse público e privado, espaço público e privado –; de outro, o patrimonialismo seria reflexo de critérios pessoais e particularistas, de trocas de favor, de barganha, de clientelismo etc.

Essa análise dicotomiza os modelos, colocando-os como puros e impossíveis de mescla e de hibridização na política. Nossa crítica a essa análise é de que a política tanto em um quanto no outro modelo não é pura nem isenta de conflitos, daí que a cidadania e o

patrimonialismo podem vir a reproduzir diferentes aspectos do clientelismo e da própria cidadania.

Um dos autores que também vão defender essa nova tipologia é Zander NAVARRO (2003), quando diz existir um "novo tipo de clientelismo partidário" que instrumentaliza e limita o processo de construção democrática. O argumento é importante, pois coloca em evidência a existência de uma convivência entre modelos contraditórios e a contaminação do clientelismo em experiências participativas, o que impediria o alargamento da construção democrática e da cidadania. No entanto, o autor não explica como essa nova tipologia, esse clientelismo instrumental, convive com experiências participativas. A relação de troca é a mesma, seja no clientelismo tradicional ou no clientelismo mais moderno, porém o que muda são os agentes dessa patronagem, representados pelas lideranças partidárias e pelas diferentes formas de representação política que emergem em instituições coletivas, tais como partidos e sindicatos.

O que importa, não é ressaltar a diferenciação entre o clientelismo tradicional e o de novo tipo. Deve-se evitar, portanto, por conta de uma preocupação em classificá-lo como algo negativo, é perder de vista o que de fato está em questão: a sua presença indiscutível no jogo democrático, nos conflitos políticos. No que tange a essa questão do novo clientelismo, AVRITZER aponta que "o que se deve perguntar não é saber se há presença partidária no OP, mas se perguntar **quais as conseqüências** desta presença em particular para a igualdade no processo distributivo e para a autonomia do processo associativo" (AVRITZER, 2003, p.53) (Grifos nossos).

BAHIA (1997) comenta que "no sistema político partidário, é de boa norma condenar farisaicamente todo clientelismo, como se a reação fosse bastante para eliminá-lo. Esse tipo de crítica ignoraria que o fenômeno se relaciona a qualquer forma de organização ou de ordem. Em razão disso, o grau de imoralidade da prática clientelista será sempre graduado pela avaliação ética de sua finalidade" (BAHIA, 1997, p.102).

Essa convivência do clientelismo em experimentos democráticos pode resultar em diferentes tipos e modelos, dependendo do contexto social, político e cultural em que as experiências de participação popular foram implementadas. A barganha, a troca por bens

públicos entre a população é que deve ser investigada e qualificada nos diferentes contextos.

É sabido que o fenômeno do clientelismo constitui tema bastante recorrente na literatura brasileira, porém os estudos de ciência política, de modo geral, priorizaram um caminho interpretativo ao associá-lo ao atraso, à dominação entre classes, a uma forma desigual e assimétrica constitutiva das relações sociais, em particular, no Brasil.

A esse respeito, Paulo D'ÁVILLA FILHO (2000) defende que, na literatura, se teria criado uma falsa polarização entre modelos interpretativos: de um lado, o clientelismo entendido como atraso; de outro, a democracia entendida como modernização da sociedade. Argumenta com a existência de "modernos arranjos político -institucionais convivendo com formas igualmente novas de clientelismo moderno, desvinculando-o da forma tradicional de dominação política" (D'ÁVILLA FILHO, 2000, p.157).

O autor enfatiza assim a existência de uma chave explicativa diferente para o clientelismo, oriunda de uma análise mais moderna e menos negativa. Este poderia ser visto como fenômeno não tão perverso à cidadania, ao contrário de como a literatura, em geral, aborda o tema. A questão a ser discutida aqui é que o clientelismo não desapareceu, não foi banido da política com a modernização do Estado e com a redemocratização da sociedade.

Por fim, encontramos nos trabalhos de OTTMANN (2004) uma análise bastante interessante sobre a permanência de elementos tradicionais presentes na cultura política – como o clientelismo – que limita o processo de construção democrática. O autor chama nossa atenção para o fato de que:

> I would like to examine some of the political practices and process that escape a reading of Brazilian politics in terms of 'democratic or traditional'. BY suspending the recent pessimism that is grounded in a, from my point of view false juxtaposition of clientelism and democracy a number of rather important patterns and contradictions emerge (OTMANN, 2004, p.01)

Essas contradições colocadas às experiências participativas devem ser analisadas, segundo o autor, como um complemento, uma ambigüidade na cultura política e não como uma oposição. Ele argumenta que, em contextos como o do Brasil, nos quais não há

igualdade no acesso universal das políticas públicas, onde o clientelismo tem forte presença é caracterizado como '*mediated citizenhip*'. Concordando com as argumentações do autor:

> Hence, the main political question is what kind of shape patronage processes should take. Indeed, this is the central point of conflict in the three PT administered municipalities under study. Ironically, the case studies also demonstrate that within the context of abject poverty and political polarization the construction of a democrat's plurality often depends on viable alternative patronage structures. (OTMANN, 2004, p.05)

Enfrentar esse dilema é desafiador, pois vivemos tempos de participação popular, principalmente, em experiências de democracia participativa, como os casos dos Orçamentos Participativos, espalhados pelo Brasil. Porém, se há consenso nos discursos dos gestores a lideres partidários, este é justamente o combate ao clientelismo. Desse modo, é preciso entender de que maneira essa política sobrevive à convivência com experiências inovadoras, que buscam a construção de culturas mais democráticas, que competem entre si no atendimento das demandas colocadas pelas classes populares no tocante à aquisição de bens públicos.

Está claro que o objetivo de se combater o clientelismo como conduta não ética, imoral e, às vezes, corrupta não é suficiente para extingui-lo da política. O clientelismo aparece como dilema a ser enfrentado pelas sociedades contemporâneas, pois desafia os modelos e as teorias. A sociedade, ao se modernizar e se democratizar, cria uma idealização, tornando o fenômeno do clientelismo um mal a ser banido da política. Porém, do ponto de vista da prática, os fatos mostram que o clientelismo continua vivo nas práticas políticas nos diferentes contextos e em diferentes municípios.

Os autores, em geral, fracassaram na aposta generalizada da 'morte do clientelismo' como política avessa à participação e a cidadania. De fato, esse fascínio pela participação da sociedade civil fez com que se negasse esse fenômeno político na prática dos atores sociais, o que fez com que se cometesse o equívoco de entender a evidência da perpetuação de tal prática como uma reposição e/ou resquício que foi banido da cultura política. Ora, ele não pode ser reposto nem banido, porque nunca desapareceu em contextos desiguais como o Brasil.

A questão do não desaparecimento do clientelismo levou a Literatura a mencionar o seu aparecimento e sua continuidade em contextos democráticos como novidade, o que não é verdade. Banalizou-se o conceito de clientelismo, tanto no discurso governamental quanto na prática política entre diferentes atores, como se fosse simples barganha natural às relações sociais. No entanto, um olhar mais atento sobre a literatura mostra a qualificação e especificidade do conceito bem como suas particularidades. Nessa relação entre clientelismo e participação é necessário distinguir duas questões. A primeira é a de que o clientelismo partidário ou de massa é modalidade diferente do tradicional, diádico, entre latifundiário e camponês. É um clientelismo que se apresenta de forma mais moderna e competitiva nas sociedades democráticas, com o aparecimento dos partidos e dos sindicatos etc.

Na busca do modelo participativo e democrático, o caminho é árduo, porém não haveria resistências ao projeto Neoliberal sem conflitos e tensões provocados por esse projeto popular. Frear ou neutralizar a cultura dominante na sociedade brasileira demanda longo prazo, construindo-se a partir desse confronto entre projetos políticos, assim como entre culturas políticas.

É nesse caminho que o projeto democrático ganha força, já que, mesmo de forma lenta, sua implementação provoca mudanças na condução da ética, nos valores e nos comportamentos políticos dos sujeitos que enfrentam essas práticas consolidadas ao longo de uma história dominante na sociedade brasileira.

Grosso modo, queremos afirmar que os autores citados rompem a dicotomia entre universalismo X particularismo, cidadania e democracia X clientelismo, que fora realizada por FEDOZZI. O que foi visto acima é a existência de uma mescla, da interação entre diferentes gramáticas, de uma hibridização cultural entre os modelos que convivem e negociam a forma de como exercê-lo na prática. A esse respeito concordamos com a crítica realizada por Paulo D'ÁVILLA (2000), ao sustentar que:

> (...) todo problema é visto como partindo de uma fórmula dicotômica: clientelismo/atraso-universalismo/moderno. Cidadania e clientelismo não são, assim, termos antitéticos e o primeiro tende a suplantar o segundo, na medida em que a sociedade se moderniza. Este é o substrato do argumento linear que confina o clientelismo ao atraso, só podendo ser interpretado como elemento

> residual, indubitavelmente negativo, em contextos de sociedades democráticas que realizaram processos de modernização (...). O problema para ser a insistência numa distinção inflexível entre a política clientelista e tradicional, vista com estática e residual, e a política "radical" democrática ou moderna, tanto e nos níveis populares quanto legislativos. (D'ÁVILLA, 2000, p.179-80)

O processo de democratização trouxe uma análise que estabelece a dicotomia entre o clientelismo tradicional e um mais competitivo que teria surgido em decorrência das transformações societárias vividas pelos atores políticos nos anos 80 e 90 com a participação da sociedade civil em diferentes espaços públicos. Ao mesmo tempo emerge um debate na literatura, ao se considerar o surgimento do clientelismo como fenômeno de novo tipo, mais moderno e instrumental, nas relações de troca entre os atores inseridos em um processo de participação popular nas experiências participativas.

Na literatura do OP, já destacada no capítulo anterior, há ênfase forte dos autores ao afirmarem que o OP tem potencial democratizador e deliberativo na ruptura e no combate ao clientelismo. Na maioria das teses, o que se conclui é que o OP, sendo inovação política, consegue construir uma nova cultura política, rompendo com os traços históricos presentes na sociedade brasileira, como o clientelismo na política. No entanto encontramos em dois trabalhos de Tese – D'ÁVILLA (2000) e ANDRADE (2005) – um olhar diferenciado para essa suposta virtuosidade das experiências participativas, pois esses autores chamam a atenção para o fato de que o clientelismo não foi rompido pelas experiências participativas, mas se apresentou como algo mais moderno ou como novo tipo de clientelismo. Porém, novamente, não se leva em consideração o como convive em contextos democráticos.

No entanto, alguns autores[44] da literatura internacional mostraram, pelo contrário, que o clientelismo ganha força em sociedades onde há exclusão social e desigualdades sociais exacerbadas, em especial, nos países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, e, particularmente, quando a hegemonia neoliberal favorece ainda mais a exclusão social e a desigualdade. Na ausência de um modelo redistributivo, universalista, e com a ênfase sobre a minimização do Estado na implementação de políticas públicas, o clientelismo se reforça como moeda de troca entre as populações mais empobrecidas, entre aqueles que não conseguem a consolidação da cidadania plena via mercado ou via Estado.

Nesse sentido concordamos com a análise de OTMANN[45] sobre a experiência do PT em três municípios no Brasil, a qual sintetiza nosso argumento de que o clientelismo, ao contaminar as experiências participativas em contextos desiguais como o Brasil, limita o processo de construção democrática que é então iniciado:

> In more general terms, the case studies hint at the emergence of a popular civil society that questions the claim to power of a bourgeois Left that is reluctant to question its own privileges founded in elitist tradition. Moreover, from as institutional point of view the three case studies clearly demonstrate the difficulty to construct politically viable democratic processes at a municipal level within an overall context of patronage politics and mass poverty (...). (OTMANN, p.21)

2.5 À GUISA DE CONCLUSÃO

Neste capítulo buscamos analisar como o clientelismo tem sido estudado em perspectivas que polarizam a discussão, de um lado, entendido como atraso e, de outro, com a modernização oriunda do processo de democracia nas sociedades. Assim, procuramos mostrar a existência de diversas vias interpretativas na literatura internacional, porque contribuem para pensarmos de que maneira as relações clientelistas são construídas pelos seus atores, como elas se mantêm continuamente como um dos traços presentes na cultura política brasileira. Que tipo de relações estaria imbricado nesta troca, principalmente, em contextos democráticos?

É importante ressaltar que, no Brasil, a cultura participativa e democrática teve seus avanços ao se buscar a participação da sociedade civil na democratização do Estado, visando ao fortalecimento da esfera pública. Porém, nem sempre tais avanços vieram acompanhados de práticas progressistas naqueles municípios atravessados por culturas políticas que põem obstáculos a essa construção democrática.

Mediante a pesquisa na literatura, tentamos mostrar que o debate que se inicia entre um novo clientelismo versus o velho clientelismo em experiências participativas não é o central. O que devemos investigar é como a convivência de dois modelos na política local –

---

[44] Cf. Carl LANDE (1977); Robert GAY (1998); Luis RONIGER (1998).

[45] OTTMANN, Gotz faz análise comparativa de três experiências do PT no Brasil: Porto Alegre, São Paulo e Itabuna (Bahia).

a clientelista e a democrática-participativa – que competem e procuram se tornar hegemônicos na sociedade civil, mas sobrevivem e se entrelaçam em uma hibridização política. Portanto, um dos fatores dessa hibridização na cultura política, já mencionada no capítulo anterior, se deu com o fenômeno do clientelismo. Por esse motivo, torna-se um grande desafio para as experiências de participação popular, sendo necessária à compreensão do fenômeno romper as análises que o colocam como atraso-resquício de um passado oligárquico.

É preciso que se façam estudos fundamentados em uma análise da participação e do clientelismo de forma híbrida em contextos particulares através de pesquisas empíricas nos municípios no Brasil. Nesse sentido, é que buscaremos identificar os efeitos dessa convivência no exercício da política na pesquisa de campo em um município que implementa pela primeira vez a experiência de participação popular com o OP. É o que faremos a seguir.

****

Síntese do Capítulo

Neste capítulo examinamos diversas interpretações analíticas do clientelismo, desde as análises voltadas para as relações diádicas até aquelas mais coletivas e institucionais. O clientelismo aparece por tortuosos caminhos em processos de democratização. A modernização do clientelismo surge em contextos participativos como um clientelismo de novo tipo: partidário, de massa e corporativo; no entanto mantém a mesma relação que funda o clientelismo diádico e tradicional: a troca de favores. Por último, encontramos autores que o conceituam como alternativa ao clientelismo – entendido então como estratégia de sobrevivência dos mais pobres, o que quebra a perspectiva de que o clientelismo teria apenas uma dimensão negativa à democracia e à cidadania.

Em suma, conclui-se que há uma hibridização na cultura política a partir da contaminação do clientelismo nas experiências participativas, rompendo com as análises das Teorias Modernizantes, que colocam o fenômeno como resquício do passado. Na prática, a contaminação do clientelismo em experiências participativas limita o processo de construção democrática, provocando ou não uma tensão, podendo se mostrar de maneira mais instrumental, mas mantendo o que o movimenta: a troca de favores.

III. 'É TEMPO DE MUDAR': A IMPLEMENTAÇÃO DO OP EM BARRA MANSA

> "(...) a inovação fundamental introduzida pela filosofia da práxis na ciência da política e da história é a demonstração de que **não existe uma natureza humana abstrata, fixa e imutável** (conceito que certamente deriva do pensamento religioso e da transcendência), mas que a natureza humana **é o conjunto das relações sociais historicamente determinadas**, ou seja, um fato histórico verificável, dentro de certos limites, com os métodos da filologia e da crítica (....)" GRAMSCI (Grifos nossos)

Neste capítulo pretende-se discutir o surgimento do Orçamento Participativo (OP) na qualidade de novo instrumento de gestão na cidade de Barra Mansa, onde, pela primeira vez em sua história política, um Partido Democrático-Popular estava no poder. Trata-se de analisar o impacto dessa inovação na política e no processo de democratização da relação entre Estado e sociedade civil.

Até que ponto essa novidade na política sofre limites frente à cultura mais conservadora expressa em elementos mais tradicionais da sociedade brasileira, tais como o clientelismo? Nesse sentido pretendemos desvendar as contradições presentes entre a vontade política do governo de estimular a participação popular e a prática exercida pelos sujeitos na política.

Que obstáculos culturais e políticos esses processos de democratização e de inovação enfrentam em municípios com fortes traços de uma cultura mais conservadora na política? Para tanto, desvendaremos como se deu a implementação do OP no município de Barra Mansa e quais os avanços, os limites e os desafios a serem enfrentados pelo governo do Partido dos Trabalhadores (PT) com essa experiência de democracia participativa.

Descreveremos o funcionamento do Orçamento Participativo no município, de modo a ressaltar o impacto do instrumento gestor, seu desenho institucional – enquanto variável fundamental para o entendimento do experimento no município – aliado à vontade política do governo, ao projeto político do partido e à(s) cultura(s) política(s) existentes

enquanto variáveis fundantes desse processo, que busca a democratização entre Estado[46] e Sociedade civil.[47] Com isso em mente, iniciaremos por uma descrição da cidade de Barra Mansa, lançando um breve olhar sob sua formação sociopolítica.

3.1 A CIDADE DE BARRA MANSA: BREVE CARACTERIZAÇÃO

O Município de Barra Mansa[48] está situado entre os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Localiza-se próximo à Foz do Rio Barra Mansa, na Região do Médio Paraíba, que fica no Estado do Rio de Janeiro, na micro-região do Vale do Paraíba Fluminense e mesorregião do Sul Fluminense.

Barra Mansa veio a ser um centro urbano regular, provido de vida própria, contando com agricultura e comércio bem-sucedidos e adiantados. O café foi o maior produto exportador durante o século XIX, o que trouxe prosperidade para o município, como destaca o ESTUDO SOCIOECONÔMICO 1997 (2001, p.06):

> (...) graças à excelente posição geográfica, o local foi perdendo o caráter de ponto de pousada e passou a expandir as funções comerciais. A conseqüente atração de colonos para suas terras, no início do século XIX, fez com que o café despontasse como principal produto.

Já no final do século XIX, Barra Mansa tornou-se um atrativo comercial em decorrência da implantação de ferrovias. Em 1857, a vila de Barra Mansa[49] foi elevada à categoria de Cidade. Nos anos 30 e 40, em substituição à agricultura, cresceu a pecuária e o processo de industrialização se desencadeou com as indústrias pesadas, tais como Barbará,

---

[46] O Estado é pensado aqui com base em Gramsci, que amplia o conceito de Estado em Marx. Segundo GRUPPI (1980), embora, Marx não tenha construído uma Teoria do Estado, deixou algumas teses que entendiam o nascimento do Estado como instrumento da luta de classes, da dominação de classes e da coerção. O Estado, em Gramsci é pensado para além da coerção e da dominação; é entendido como mecanismo de consenso, exercendo papel educativo nas tarefas pedagógicas das classes populares. Assim, a noção de Estado ampliado estaria associada a duas esferas: sociedade política (coerção- Estado) e sociedade civil (formada pelo conjunto dos aparelhos privados difusores das ideologias: escola, Igreja, etc.) (GRAMSCI. Apud COUTINHO, 1996, p.77-8).

[47] A sociedade civil é pensada também a partir da tradição gramsciana, entendida como lugar da hegemonia, ou seja, é o espaço de disputa política na busca da direção e do consenso de um grupo (GRAMSCI. Apud SEMERARO, 1999, p.80-1).

[48] Barra Mansa é assim chamada pelo Remanso formado pelo pequeno rio que deságua no Paraíba do Sul.

[49] De acordo com dados extraídos do site <www.pmbm.com.br>, o governo decretou a criação do Município com o desmembramento das Terras de Resende em 1832.

Siderúrgica Barra Mansa, Nestlé (1937) e CSN (1940), esta em Volta Redonda, que ainda era distrito de Barra Mansa[50].

É possível identificar três fases no crescimento econômico de Barra Mansa: a fase agrícola, a pecuária e a industrial. Hoje, Barra Mansa possui um desenvolvido setor de serviços e comércios,[51] que progrediu nas duas últimas décadas.

A formação sociopolítica de Barra Mansa demonstra a forte ascendência dos senhores de terra latifundiários no desenvolvimento local e político da região. Desse modo, a história política de seus atores está vinculada ao processo de colonização e, posteriormente, ao de industrialização no contexto do Brasil como um todo.

3.2 CARACTERIZAÇÃO SOCIOPOLÍTICA DO MUNICÍPIO DE BARRA MANSA

Conforme dados do CIDE (2002), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Barra Mansa é algo em torno de 0,806, o que a situa entre as oito cidades mais desenvolvidas do Estado do Rio de Janeiro, com IDH em crescimento nos últimos anos (Tabela 1).

Tabela 1. Índice de Desenvolvimento Humano em Barra Mansa.

	1991	2000
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,739	0,806
Educação	0,837	0,913
Longevidade	0,721	0,787
Renda	0,659	0,717

Fonte: CIDE (2002).

O IDH Municipal foi utilizado a partir de 1996 pelo IPEA/PNUD, para medir o desenvolvimento humano dos municípios por meio de três indicadores: educação, renda e tempo de vida. De acordo com os dados do relatório do IPEA (2000), Barra Mansa teve crescimento de 9,07% no período de 1991-2000, tendo passado de 0, 739, em 1991, para

[50] Segundo dados do CIDE (2002), Barra Mansa possui um PIB em torno de R$ 666 milhões, tendo como resultado o valor de R$ 3.997,00 per capita.
[51] Dados disponíveis no site www.pmbm.com.br.

0,806, em 2000. A situação em 2000 é favorável ao desenvolvimento local, segundo dados do PNUD.[52]

O município é considerado de alto desenvolvimento humano – IDH maior que 0,8. Em relação aos 91 municípios do Estado do Rio de Janeiro, Barra Mansa ocupa a sexta posição.

Segundo dados do IBGE (2000), Barra Mansa possui área de 548km^2, em que se distribui a população estimada em torno de 170.753 habitantes, dos quais 83.072 são homens e 87.681, mulheres residentes no município. Sua população urbana é de 165.134 habitantes, ao passo que a rural é de 4.397 habitantes, com taxa de urbanização que diminuiu 0,62 entre 1991 e 2000, respectivamente, de 97,31% para 96,71%.

No período entre 1991-2000, a população de Barra Mansa apresenta taxa média de crescimento anual de 0,51% tendo passado de 163.418, em 1991, para 170.753, em 2000. Nesse mesmo ano, a população do município representava 1,19% da população do Estado e 0,10% da população do País.[53]

Os dados do IBGE (2000) mostram Barra Mansa dividida em 05 cinco distritos com 14 regiões administrativas e 88 bairros, que foram regulamentadas em Decreto Lei de 29/04/2005, pelo qual se demarcava a Cidade por bairros-abairramentos para facilitar sua organização espacial.

Conforme os dados do IBGE (2000), a renda per capita do município cresceu 41,89%, enquanto que a pobreza diminuiu 28,59%. No entanto, a desigualdade cresceu de 0,53 para 0,55 em 2000 (Tabela 2).

Tabela 2. Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade de Barra Mansa – 1991-2000.

	1991	2000
Renda per capita Média (R$ de 2000)	201,9	286,4
Proporção de Pobres %	28,4%	20,3%
Índice de Gini	0,53	0,55

Fonte: IBGE, 2000.

[52] Programa das Nações Unidas.
[53] IBGE, IPEA, 2000.

A relação entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos mostra o grau de desigualdade social, que é reflexo da alta concentração de renda no país (Quadro 1).

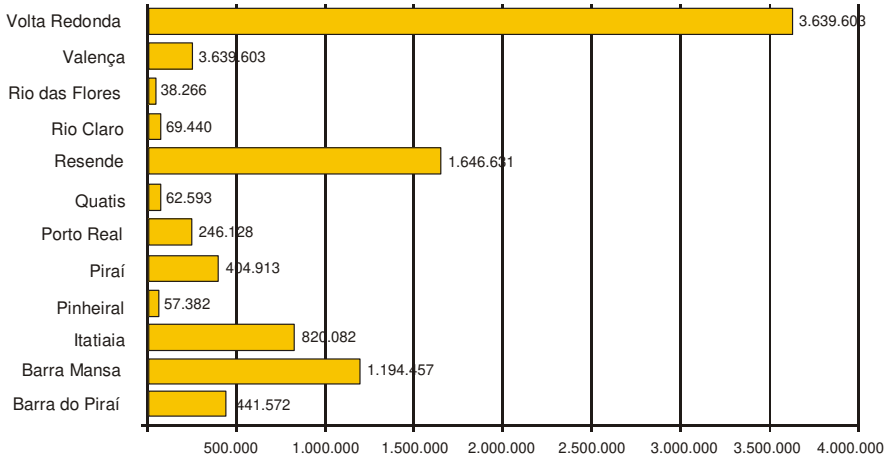
Quadro 1. Percentagem da Renda Apropriada por Extratos da População – 1991-2000.

	1991	2000
20% mais pobres	3,6%	3,3%
40% mais pobres	11,5%	10,6%
60% mais pobres	23,6%	22,1%
80% mais pobres	42,4%	40,4%
20% mais ricos	57,6%	59,6%

Fonte: IBGE (2000).

Pelos dados do TCE (2002), o PIB de Barra Mansa representa 13,5% do PIB da Região do Médio Paraíba, que corresponde a 1.194.457 (um milhão, cento e noventa e quatro mil e quatrocentos e cinqüenta e sete reais) (Gráfico 1).

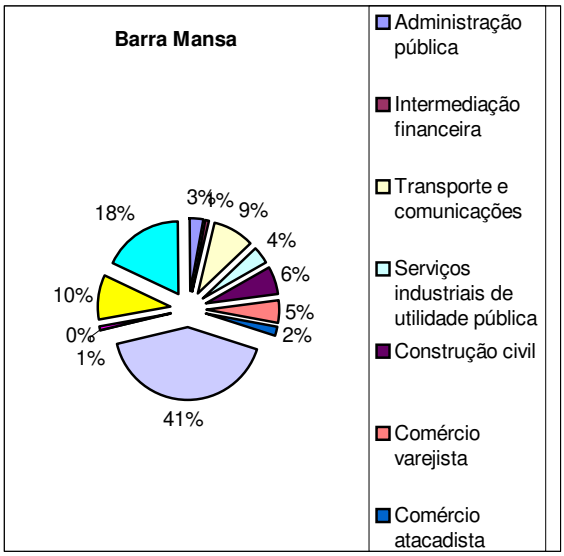
Gráfico 1. PIB a Preços Básicos – Região do Médio Paraíba 2000 (R$ Mil)



Fonte: TCE (2002).

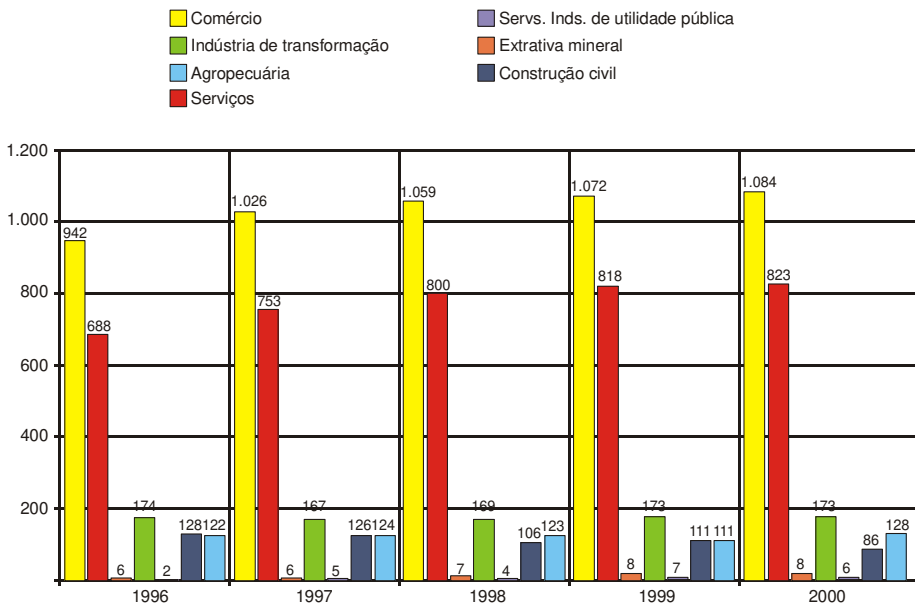
Entre 1997 e 2001 há crescimento no setor de serviços e comércio; aumento das indústrias de extração mineral; estabilidade nas indústrias de transformação; redução da construção civil; redução e posterior recuperação da agropecuária (TCE, 2002).

Gráfico 2. Panorama Econômico



Fonte: TCE (2002). Estudo socioeconômico 1997-2001.

Gráfico 3. Evolução do Número de Estabelecimentos



Fonte: TCE (2002).

Segundo dados do IBGE (2000), a Taxa de Escolaridade na cidade mostra um total de 156.180 pessoas com 5 anos ou mais de Alfabetização e Anos de Estudo, representando 91,46% dos habitantes. Grosso modo, por conta das indústrias e do forte setor de serviços, Barra Mansa apresenta índices elevados de desigualdade social, com alta concentração de renda e com potencial de desenvolvimento local a ser explorado.

3.3 ASSOCIATIVISMO EM BARRA MANSA: BREVE CARACTERIZAÇÃO

Barra Mansa tem uma história política de participação popular e de movimentos sociais ativos no município desde os anos de 1970; no entanto, a qualidade dessa participação se modificou com a introdução do OP. O associativismo local fora mobilizado[54] com a participação popular, embora já tivesse surgido dividido em duas Federações de bairros no final dessa década.

A questão do associativismo como pré-requisito para o sucesso participativo foi evidenciada em estudos que pesquisam a relação entre associativismo e grau de participação no OP, como os de AVRITZER (1999) e SILVA (2001). De qualquer modo, na literatura se destacam o associativismo local e o contexto sociopolítico em que está sendo implementado como variáveis não só importantes, mas predeterminantes para o sucesso do OP.

No ano de 1987 nasceu a primeira Federação de Associações de Moradores, o Conselho Municipal das Associações de Barra Mansa (Coman),[55] filiada à Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro (FAMERJ). Essa entidade surgiu do movimento popular, tendo como presidente uma mulher, que era líder atuante no movimento social.

Um dos motivos dentre os que propiciaram a criação da Federação foi que o movimento associativo local trabalhava de forma isolada e individual. As diferentes Associações de Moradores centravam suas reivindicações na figura do Presidente e na relação com os políticos locais – principalmente, vereadores – para serem atendidas em

[54] Os documentos mostram que mais de cento e sessenta entidades participaram do Orçamento Participativo e mobilizaram os atores na sociedade civil (MANUAL do OP, 2000).

suas reivindicações. Esse mecanismo político era predominante, no entanto, não se submetia à lógica de cooptação junto aos políticos. A criação de uma Federação tinha como objetivo unificar propostas e articular as práticas políticas em torno da luta coletiva no combate ao clientelismo.

Para a criação do Coman realizou-se um congresso,[56] visando discutir o papel das Associações de Moradores, sua finalidade e ação política, deliberando-se acerca do caráter da entidade a ser criada. Já naquela época, em 1987, tinha-se a preocupação com a decisão da população sobre o orçamento público, como idéia embrionária do que seria o Orçamento Participativo anos depois. Entretanto, com a criação do Coman,[57] muitas lideranças e entidades se afastaram por disputarem a política, que era atrelada ora ao gabinete do Prefeito ora aos vereadores, e acabaram por dividir o movimento, criando posteriormente a Famban.[58]

A divisão no associativismo local em dois movimentos é limitadora da participação da sociedade civil soberana, porque suas lideranças estão vinculadas a entidades e, principalmente, a partidos políticos que os apóiam e/ou influenciam, o que pode restringir o processo de construção democrática, em particular, com a introdução do OP, que foi definido do seguinte modo:

> A entidade deverá se empenhar em organizar a comunidade, contribuindo para a mudança da situação de miséria que vive grande parte da população de nosso município e, **sobretudo**

[55] MARTINS & MARTINS (s.d.) comentam que a entidade formada então contou com a Assessoria da FAMERJ e da FANIT, além da participação de 173 pessoas, que representavam vinte e dois bairros. A presidente escolhida e nomeada era Maria Rosalina de Carvalho Martins.

[56] MARTINS & MARTINS (s.d.) escrevem que, segundo dados do texto do movimento popular, o Congresso contou com a participação de 160 pessoas.

[57] Segundo dados do Coman (2003) há, no total, 34 Associações de Moradores filiadas, que se recadastraram. Esses dados não são confiáveis, porque não se tem um perfil exato, até o momento, dessas entidades. O Coman tem as seguintes finalidades: (a) articular, integrar, ampliar e unificar a ação das associações do município de Barra Mansa nas reivindicações e atividades de interesse do conjunto da população Barramansense, respeitando a autonomia das associações filiadas; (b) lutar de modo permanente junto aos poderes públicos municipal, estadual e federal na defesa dos interesses da população nas áreas de saúde, habitação, meio-ambiente, segurança e das condições de vida em geral; (c) desenvolver e incentivar atividades culturais e recreativas seja no âmbito municipal, distrital ou mesmo local; (d) organizar e manter serviços úteis a suas associadas, tais como assistência jurídica, orientações técnicas etc. (e) apoiar e estimular a criação de novas associações; (f) manter contato permanente e relacionamento fraternal e democrático com entidades populares empenhadas na luta por melhores condições de vida para o povo; (g) desenvolver trabalho de formação, em diversos níveis, para os dirigentes e participantes das Associações de Moradores.

[58] Até a presente data, foi impossível coletar dados sobre a Famban, pois seu presidente não concedeu entrevista.

> **participar da elaboração do orçamento público** lutando para que a comunidade seja atendida em suas necessidades, sem se comprometer eleitoralmente. A direção da entidade deve ter claro que dificuldades serão encontradas diante das famílias tradicionais que dominam tanto o Executivo quanto o Legislativo. Em razão disto nossa Federação deverá fazer com que o povo tenha ampliado sua visão política sem ,entretanto partidarizar o movimento, e ainda aglutinar a população em torno da idéia ligando às lutas gerais dos trabalhadores que também moram nos bairros. Por isso a preocupação da federação não deverá se restringir aos problemas locais, mais também discutir os problemas sociais do país. (MARTINS & MARTINS, s.d.) (Grifos nossos).

Já na década de 80, o documento mostra ineditismo no que se refere à participação da população nas decisões do orçamento, que era uma preocupação do movimento comunitário, o qual buscava a autonomia da sociedade civil frente ao Executivo e ao Legislativo no sentido de ser co-partícipe da gestão da Cidade. Nesse contexto, surgiram novos espaços públicos[59] e mecanismos inovadores de incentivo à participação da sociedade civil.

Em âmbito nacional, a partir dos anos 90, dois projetos societários entraram em disputa na ação política e social da sociedade brasileira: o neoliberal e o democrático-popular. Nesse novo cenário, na constituição do associativismo local, Estado e sociedade tornam-se parceiros e a sociedade civil aparece de forma heterogênea e diversificada, com projetos políticos diferentes e antagônicos (DAGNINO, 2002).

Uma das características da época é a tendência à institucionalização da participação dos atores na sociedade civil. Em nível nacional, nos anos 90, surgiram novos espaços públicos de atuação dos atores políticos na defesa da democracia e da cidadania ativa – em especial, com os conselhos Gestores –, que fortalecem a sociedade civil (TATAGIBA, 2004).

[59] Criação legal dos Conselhos Municipais (transporte, educação, saúde, entorpecentes, orçamento público, tutelar, SAAE, Criança e Adolescente, Plano Diretor, Assistência Social, Rural, Defesa das pessoas portadoras de necessidades especiais, cultura e defesa civil/meio ambiente); tribuna livre na Câmara Municipal; soberania popular nas decisões do município (plebiscito, referendo, iniciativa no processo legislativo e fiscalização na administração pública). Segundo o Estudo Socioeconômico do TCE (1997-2001), Barra Mansa tem os seguintes conselhos de caráter deliberativo, regulamentados e instalados: Educação (paritário, deliberativo, mas não administra o fundo municipal); Conselho de Saúde e Direitos das Crianças e Adolescentes (paritários, deliberativos e administram o fundo municipal); Conselhos de Assistência e Ação social e de Emprego e Trabalho (paritários, deliberativos, mas não administram o fundo municipal). O município não conta com os seguintes conselhos: a) Turismo, b) Habitação, c) Política Urbana e Meio Ambiente.

Por sua vez, a década de 90, em Barra Mansa, foi marcada, por um lado, pela participação da sociedade civil em encontros populares, tais como: a Comissão Ecumênica da Cidadania, o Seminário de Reforma Urbana, a articulação da central dos Movimentos Populares e a Associação de Mulher e Cidadania, em 1993,[60] com o objetivo de promoção da cidadania e defesa dos direitos da mulher. Por outro, há grande participação da Igreja Católica nesses movimentos – em particular, com os agentes pastorais negros[61] de Barra Mansa, que constituem exemplos notórios da participação da Igreja junto à organização e à mobilização da sociedade civil, além de dar visibilidade ao movimento negro.

Assim, nessa década, os movimentos sociais em Barra Mansa buscaram uma atuação mais institucionalizada e próxima ao Executivo e Legislativo, existindo a preocupação com a formação política e técnica de suas lideranças. A ênfase estava na gestão pública mais transparente e democratizadora. Foram realizadas então várias manifestações em torno da gestão administrativa no combate à corrupção e no controle social da sociedade civil sobre o Estado.

Em suma, os anos 90, no município, foram marcados por dois movimentos: (a) processo de institucionalização da participação da sociedade civil, nos termos de TATAGIBA (2004), através de parcerias com o governo local; (b) processo de qualificação da participação com a preocupação do movimento popular[62] no tocante à gestão pública e ao combate à corrupção. Esses foram os alicerces políticos e ideológicos para se buscar construir uma forma inédita de se fazer política quando o PT ganhou as eleições, em 1997, e implementou o Programa do Orçamento Participativo.

---

[60] No ano de 1993 realizou-se também o 1º Congresso Nacional dos Movimentos Populares em Belo Horizonte**,** que contava com a participação de movimentos de Barra Mansa: Associação de Mulheres e Cidadania e Coman. Outro encontro importante foi entre os vereadores e a sociedade civil, bem como o curso Democratizando o Orçamento Público, realizado pelo Ibase em novembro do mesmo ano em Barra Mansa. MARTINS & MARTINS, s.d., mimeo.

[61] Dentre as atividades do Movimento Negro, destacamos o 1º Congresso Nacional de Entidades Negras Católicas (Conenc); primeira Assembléia estadual de entidades negras católicas e afins em Barra do Piraí, Rio de Janeiro, 1999; em 2000, o II Congresso Nacional de Entidades Negras Católicas em Goiânia – Goiás. MARTINS & MARTINS, s.d., mimeo.

[62] Importa ressaltar que não é objetivo desta Tese analisar os efeitos do OP sobre o associativismo local e que apenas destacamos brevemente como este vinha tendo expressão em Barra Mansa, em especial, com a Igreja e as associações comunitárias. Porém, a divisão do associativismo em duas Federações pode indicar os limites do processo de democratização do OP na Cidade, necessitando que trabalhos futuros aprofundem o tema.

É interessante ressaltar que, com a implementação do OP no ano de 1997, iniciou-se um processo de organização tanto da sociedade civil quanto de associação coletiva. O associativismo local foi estimulado e mobilizado com o OP, o que pode ser visto abaixo a título de exemplo (Tabela 3).

Tabela 3. Entidades Cadastradas de Barra Mansa entre os Anos de 1998-2001.

ENTIDADES	Ano 1998	Ano 1999	Ano 2000	Ano 2001	TOTAL
Conselho do OP	16	16	60	61	153
Secretário Mirim	10	12	----	----	22
Conselho do OP Mirim	29	33	---	37	99
Delegados do OP Mirim	449	131	----	----	780
Delegados do OP	251	-----	173	216	713

Fonte: Arquivos do Centro Cultural de Barra Mansa -Cadastramento de Entidades de Barra Mansa (2000).

Verificou-se, a partir desses dados, que o associativismo local[63] mudou qualitativamente a forma de reivindicação com a introdução do OP, quando se deixou de somente exigir, passando-se a propor e decidir as políticas com os gestores na Cidade. Corroborando essa situação, uma liderança comunitária comenta a mudança na relação política entre as entidades e o Executivo após a introdução do OP.

> O que modificou foi o jeito de cobrar as coisas; a gente antes cobrava no escuro. Você não saber de nada do que tá ocorrendo, chegar lá pedir uma coisa sem saber se pode ser atendido ou não. E outra coisa é você chegar na prefeitura e chegar já sabendo o que tem no orçamento para sua região e podendo cobrar em cima daquele montante que tem. Modificou, porque a gente sabe o que pedir, onde pedir e com quem pedir, né, devido ao orçamento estar na mão da gente também, a gente está discutindo aquele orçamento, modificou só o jeito de cobrar, a cobrança continua a mesma... (Líder comunitário - Bairro Vista Alegre,agosto,2003)

Assim, a mudança teve lugar na forma de se fazer política, uma vez que, antes, nos anos 80, a política era reivindicada entre o Presidente das associações e o Executivo ou com os vereadores, em relação de troca por um favor pessoal em razão de seu poder de

[63] De acordo com dados das Relações Comunitárias da Prefeitura de Barra Mansa, foi cadastrado um total de 90 associações de moradores em Barra Mansa. Contudo, esses dados não são confiáveis, porque não se tem um perfil mais aprofundado dessas associações, que possibilite saber se funcionam de fato ou se só existem formalmente.

influência e ingerência na Câmara de Vereadores. Com o OP mudou a relação dos atores na política através da participação popular.

AVRITZER (2004), ao pesquisar sobre o OP em três cidades diferentes, também afirma que, com a introdução do OP, há mudanças na forma como os cidadãos fazem suas demandas. Antes e depois do OP ocorrem alterações importantes, ainda que incipientes, nesse processo de reivindicações da população por bens e serviços públicos.

Contudo, o que se notou em Barra Mansa por conta da divisão entre o Coman e a Fambam, é que não foi possível perceber se houve revitalização do movimento popular no sentido de mudança 'qualitativa' no modo de se exercer a política. O OP estimulou um novo exercício na política na busca das demandas populares no início do processo, mas, como será visto posteriormente, essa mobilização foi quebrada e enfraquecida pela contaminação da prática clientelista já existente entre os atores na sociedade civil.

3.4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BARRA MANSA: DILEMAS E CONQUISTAS

No Estado do Rio Janeiro, a implementação do OP foi incentivada por vontade do governo e iniciada com uma coligação partidária entre o PT e o PDT, efetuada no ano de 1999, quando a meta era a participação de todos na construção do orçamento público estadual. Tratava-se de o povo decidir quais seriam as prioridades de investimento do Estado em seus municípios.[64]

Nesse Estado, alguns municípios já tinham iniciado a implantação do OP, dentre os quais se destacaram as experiências de Angra dos Reis, de Volta Redonda, de Rio das Ostras, de Quatis, de Niterói e de Barra Mansa, entre outras. Desse modo, a iniciativa estadual de gestão democrática assumiu efeito multiplicador entre os governos democráticos-populares nos diferentes municípios brasileiros,[65] com a legenda do PT à frente das prefeituras ou presente em coligações, como foi o caso de Barra Mansa, em 1997, e de outros municípios.

[64] Boletim Informativo da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro, jun. 1999, Ano I.
[65] Conforme dados da Secretaria de Planejamento do Rio de Janeiro, foram vinte e cinco municípios os que implementaram o OP no período de 1997 a 2000.

O Orçamento Participativo – como mostra a literatura – surgiu como projeto político do PT em Porto Alegre e se tornou marca da gestão petista, com a Participação Popular,[66] vindo a ser referência em sua implementação para outros partidos bem como objeto de estudo de diferentes analistas. Confirmando essa opinião, DIAS (2002) diz que o despertar do fenômeno do OP se confunde com a ascensão política do PT nessa cidade. Em razão disso, investiu-se na análise de seus efeitos para a cidade – em particular, na de Porto Alegre,[67] onde a experiência tem tido êxito há anos e se tornou modelo para outros municípios em que não há essa tradição.

No dizer de RIBEIRO & GRAZIA (2002, p.40), "o OP encontra-se orientado para o alcance de conquistas institucionais e para a transformação da cultura política". Embora a marca da 'Participação Popular' do PT venha surgindo, ao longo dos últimos anos, como novo modo de exercer a política, os obstáculos à construção da democracia presentes na cultura política local evidenciam a necessidade de cuidado ao se reproduzir o modelo de Porto Alegre em municípios com diferentes tradições de cultura política.

Assim, o OP se apresenta na literatura como instrumento inovador de gestão para a cidade na busca da participação popular e da democratização nas discussões da administração pública, a fim de contribuir para a elaboração de políticas públicas inclusivas e recuperar a credibilidade do poder público. Entretanto, é necessário que haja transparência nas ações por parte da esfera pública para que a população possa acompanhar e intervir nas decisões que dizem respeito às melhorias do local. RIBEIRO & GRAZIA (2002) comenta que essa é uma experiência bastante difícil e instável.

O que se quer destacar é que a análise da experiência do OP em município considerado de médio porte pode trazer indicativos do sucesso ou do fracasso da experiência não apenas do ponto de vista de sua natureza como modelo gestor – que tem intenção democrática e participativa no incentivo à participação popular – mas, sobretudo, do impacto desse instrumento enquanto uma inovação democrática na cultura política local.

---

[66] Para maior aprofundamento sobre a construção da Participação Popular no Orçamento Participativo ver SILVA, K.M. (2001).

[67] A experiência do Orçamento Participativo no município de Porto Alegre foi objeto de várias teses catalogadas no Banco de Teses da Capes. As Teses de FEDOZZI, Luciano (1997), D'ÁVILLA FILHO (2000) e DIAS, Márcia (2002) visam entender a natureza do Orçamento Participativo em Porto Alegre e são consideradas referências para este trabalho.

A idéia inicial de implementar o OP em Barra Mansa foi fruto de um Seminário interno. Quando o PT venceu as eleições de 1996 – fato inédito na história do município –, a idéia pôde ser realizada pela experiência do programa do OP com a meta de "democratização da Administração pública numa perspectiva popular democrática. A transparência da gestão associada ao combate à corrupção foram os temas e discursos ideo-políticos revelados pelo governo" (JORNAL DO OP, 2000).

O objetivo desse seminário era socializar, entre os agentes do governo, o significado e a importância da implantação do Orçamento Participativo em Barra Mansa. Posteriormente, os gestores que iriam coordenar e implementar o OP na cidade, foram a Porto Alegre, a Betim e a Ipatinga para conhecer a experiência, de modo a poder aplicá-la em Barra Mansa.

O Município de Barra Mansa iniciou a implantação do OP simultaneamente a do mesmo instrumento no Estado do Rio de Janeiro, em contexto político partidário de alianças. Em Barra Mansa, sob a gestão do PT e em aliança com o PPS, a experiência do OP durou de 1997 a 2000, tempo do exercício de um único mandato do PT.

O lançamento do OP em Barra Mansa foi realizado no dia 07/05/1997, no Clube Municipal da cidade, com a presença de várias entidades organizadas da sociedade civil, e teve um processo bastante divulgado na mídia local, com grande marketing do PT.[68] Tratava-se de conquistar a cidade e de mobilizar a população organizada e não organizada para se envolver e participar dessa inovação. Nesse sentido, sua publicização foi feita através de jornais, da mídia local, de cartilhas e de panfletos distribuídos no lançamento do OP.[69]

Dessa maneira, o PT, ao assumir o governo, convocou a população a "participar do OP" e poder decidir no tocante à gestão da cidade, no combate à corrupção e no conhecimento das contas públicas: "O orçamento público municipal nunca mais será feito às portas fechadas, entre o Secretário de Fazenda e o Prefeito Municipal. Ele busca democracia e transparência na gestão municipal".[70]

[68] Conforme documento da Prefeitura, participaram desse lançamento, em 1997, cento e setenta e seis pessoas envolvidas diretamente no processo de implantação do OP em Barra Mansa.
[69] De acordo com dados da Prefeitura foram distribuídas cinco mil cartilhas explicativas sobre o OP.
[70] Discurso da Prefeita Inês Pandeló na implementação do OP em outubro de 1997.

A ênfase no processo socioeducativo foi fundamental e se tornou um marco na experiência política do lugar, porque visava combater uma cultura política conservadora, dominada pelas elites locais, por famílias e partidos que mandavam na cidade durante mais de quarenta e cinco anos.

Depoimentos e matérias de jornal corroboram a nossa análise de que o OP em Barra Mansa – por ser cidade de médio porte e em desenvolvimento local, além de ter forte tradição cultural arraigada ao clientelismo político – deveria representar uma "ruptura na cultura política no município".

> A implementação do Orçamento Participativo no município de Barra Mansa se inicia a partir da coligação PT e PPS na campanha para as eleições municipais em 1996. O vice-prefeito era do PPS e em nenhum momento acompanhou o processo do OP já que, com dois meses de governo, rompeu politicamente com a prefeita sem abandonar o cargo. O lançamento do Orçamento Participativo foi divulgado no jornal A voz da Cidade em maio de 1997 na ACIAP (Associação Comercial e Industrial e Agro-Pastoril).

Essa questão está citada no Manual do Orçamento Participativo de Barra Mansa.

> O discurso do prefeito se baseava na 'inovação democrática' do programa, na 'vontade política', na 'transparência' na condução dos investimentos e gastos públicos. O slogan da campanha de governo em 1996 era 'é tempo de mudança'. Assim, 'participar é o único caminho para construir a Cidade que todos desejamos.' A proposta do governo **tinha como tema um governo democrático e popular**, uma outra forma de se fazer política e definir prioridades, **rompendo com as práticas tradicionais de troca de favores**.[71]

A ênfase na ruptura com tais práticas conservadoras na política eram freqüentes nos discursos políticos e nos documentos oficiais em Barra Mansa. Da mesma forma, o tema está presente na literatura sobre o OP de maneira bastante consensual, afirmando-se a experiência de participação popular como ruptura com o clientelismo e o fisiologismo na política, sendo o OP compreendido como instrumento de co-gestão com o Estado no sentido da partilha do poder no orçamento público na busca da democratização radical do Estado.

[71] Manual do Orçamento Participativo, 2000. Cidadania para um Novo Milênio.(Grifos nossos)

Nessa direção, a literatura aponta que o OP consegue romper com o patrimonialismo (FEDOZZI, 1997) e com o clientelismo político (SANCHES, 2002):

> O surgimento do OP configura uma **nítida ruptura com o clientelismo na política** brasileira, principalmente com a tradição política fortemente marcada pelo patrimonialismo e pelo autoritarismo burocrático. (SANCHES, 2002, p.14) (Grifos nossos).

Esse rompimento presente na experiência do OP não foi confirmado no município de Barra Mansa. Pelo contrário, o OP não rompeu com essa política, como também se utilizou e se contaminou por ela no jogo de negociações na política entre os diferentes atores envolvidos. Negligenciar esses mecanismos políticos entre os sujeitos que exercem a política local é negar os limites ao processo de construção democrática, que acontece, na prática, entre os atores em suas múltiplas dimensões: na cultura, na política e na economia.

O discurso do governo buscava o rompimento com a política antiga, a qual desconstrói a cidadania ativa na medida em que a prática política dos sujeitos é subordinada ao poder político de alguns parlamentares, os quais exercitam a política da do favor em detrimento dos direitos conquistados pela participação.

A campanha de governo, em 1996, com a coligação 'Muda Barra Mansa', tinha a meta de "dar prioridade absoluta à educação e à saúde como forma de atingir o desenvolvimento econômico". A tônica do discurso político e ideológico estava em tentar evidenciar que a política local era o reflexo das ações controladoras e fisiológicas por parte daqueles que ali dominavam o poder local[72] de modo hegemônico, como se pode ver no *slogan* de campanha, ao ressaltar que:

> Os ex-prefeitos estão novamente juntos, no que chamamos uma ação entre amigos. Para eles, tanto faz quem vai ganhar a eleição, pois eles vêm dividindo o poder entre eles próprios há quase 50 anos e o que querem é continuar assim. Chega de coronéis. **Muda Barra Mansa!**[73]

[72] O Poder Local é entendido aqui a partir das observações de DANIEL (1988:30), ao identificá-lo como "a manifestação de múltiplas expressões sociais de poder, a que correspondem outras tantas culturas políticas, referências para legitimação do poder político e da própria sociedade".

[73] Programa de Governo para as eleições em 1996.(Grifos Nossos)

A idealização, a euforia democrática e o discurso apologético do PT visavam à construção de uma cultura política fundamentada no modelo de democracia participativa. Tal inovação seria a principal conquista do PT na cultura política da Cidade, estabelecendo-se, com isso, uma disputa pela hegemonia na cultura política local. De um lado, o objetivo de combate à cultura política mais conservadora e dominante no município; por outro, a busca de construção de uma nova cultura política. Qual dessas culturas se tornaria hegemônica no município?

Criar essa nova cultura, não é tarefa fácil e requer do governo e da população um processo de longo prazo. O OP propunha-se a dar início a essa publicização e socialização do processo. Entre os gestores do programa e entre a população que participou, existia a esperança de mudança na cultura local. Porém, como veremos abaixo, as principais dificuldades na operacionalidade do programa foram aparecendo já no primeiro ano de implantação.

A busca da construção de uma nova cultura é ressaltada por Gramsci em seus escritos nos *Cadernos do Cárcere*:

> (...) criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas originais"; significa também, e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, socializá-las, por assim dizer; e, portanto, transformá-las em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral. O fato de que uma multidão de homens seja conduzida a pensar coerentemente e de maneira unitária a realidade presente é um fato 'filosófico' bem mais importante e 'original' do que a descoberta, por parte de um 'gênio' filosófico, de uma nova verdade que permaneça como patrimônio de pequenos grupos intelectuais. (...) (GRAMSCI. Apud NOGUEIRA, 2004, p.95-6).

O Modo Petista de Governar foi encontrando obstáculos e sendo substituído por um modo negociador de governar, em que teve lugar a ampla e plural negociação entre o governo e a sociedade civil, entre o Executivo e o Legislativo. O embate deu-se entre o Modo Petista e o modo político exercido há anos pelo Legislativo na relação com o Executivo. Nesse confronto e tensão, o governo se viu obrigado a mudar o discurso participativo e radical na política, apologético e transformador, por outro, mais negociador e pragmático na troca política entre as instituições políticas, com ações conciliatórias.

A mudança da direção política do governo do PT se deu por alguns elementos: o primeiro, porque o discurso participativo e inovador, visando à construção de um projeto democrático-popular e socialista, deparou-se com sérios obstáculos em diferentes instituições políticas, em especial, no Legislativo, onde o enfrentamento foi claro, pois os parlamentares, acostumados a exercer a política de forma mais tradicional no atendimento das demandas populares, agora teriam que dividir essa tarefa com o OP. O segundo referiu-se à legitimação eleitoral do PT, uma vez que a governabilidade estava em xeque. A preocupação era conseguir ampla maioria na Câmara, para que o governo democrático-popular pudesse governar. Aos poucos, a política do PT foi sendo substituída pelas práticas de negociação e de alianças menos ideológicas e mais voltada à representação eleitoral. Esse fenômeno não é algo particular ao PT de Barra Mansa, mas é nacional, conforme analisou FONTES (2004):

> (...) o surgimento do PT impôs exigências ao conjunto da política no Brasil, ao insurgir-se contra as tradições arraigadas que recorrentemente induziam à desqualificação da atividade política. O PT privilegiou, em seus 10 primeiros anos, a precedência da organização de classe sobre a representação eleitoral. Em seguida, gradual, mas firmemente, o partido deslocou-se, adotando como eixo a **centralidade do âmbito eleitoral**. (...) (FONTES, 2004, p.01) (Grifos nossos)

Os desafios para a mudança na cultura política mostraram que entre o discurso e a prática há ainda um caminho a ser construído na consolidação do processo democrático, uma vez que o PT, com o discurso em que dava ênfase ideológica a um novo modo de exercer a política, sofreu limitações à consolidação da democracia participativa, em especial, no enfrentamento das forças políticas em Barra Mansa.

Já no primeiro ano de implantação do OP encontra-se o discurso político de incentivo à participação, caracterizado como apologético, nas primeiras plenárias do OP, que aconteceram com intensa participação popular, conforme registrou o jornal *A Voz da Cidade*:

> A prefeita Inês Pandeló lançou ontem, no clube municipal, [08/05/97] a cartilha do OP. O evento contou com a presença de várias entidades, Associações de Moradores, sindicatos. Cerca de 200 pessoas compareceram ao evento. Em seu discurso, a prefeita

> ressaltou a importância da participação popular; enfatizou que o povo poderia opinar a respeito das obras a serem realizadas pela prefeitura, além de participar da definição dos gastos públicos.[74]

Verifica-se, então, que o governo municipal associou à inovação democrática, a participação popular, a transparência e a visibilidade na prestação das contas como fundamentais para a consolidação e o sucesso democrático do programa do OP em Barra Mansa, em moldes socialistas.

Porém, o resultado foi que esse novo modo de se fazer política foi também modificado, como apontou DIRCEU (1999), que defendeu a mudança para uma ênfase mais comunitária, do bem-comum, pautado não no socialismo na política, mas em um modo de exercer a política e de governar com acordos e parcerias.

Pretendemos chamar a atenção para o fato de que, mesmo com os limites postos à construção democrática, essa experiência do OP revela pistas para uma participação popular e a construção de uma escola de cidadania, em particular, entre os jovens. A esse respeito, GENRO (2000) comenta:

> (...) essa posição busca formular uma política de um governo local como uma política exclusivamente 'demarcatória' no campo puramente ideológico, ou seja, demarca no campo ideológico e faz um governo de 'boas obras'. Esta é uma postura completamente limitada, porque ela não aponta para a alteração das bases ideológicas, políticas e materiais, que travam a colocação do governo no interior de uma estratégia de disputa pela hegemonia. A pura demarcação não ganha ninguém. (GENRO, 2000, p.1)

O movimento de mudar a cidade era o *slogan* que a prefeitura vislumbrava na implementação do OP. O combate à corrupção, a ruptura com o clientelismo, o fisiologismo e o corporativismo na política e a construção de uma nova cidade foram às tônicas do discurso do governo municipal. Movimentar a Cidade é fazer construir uma política local que pudesse romper com os vícios tradicionais, os quais se traduziam em práticas cotidianas que despolitizavam a ação dos sujeitos, ao manipulá-los como dependentes do Estado e não como sujeitos de direitos, ou seja, como cidadãos ativos – que têm o poder de decisão no que concerne às questões prioritárias da Cidade.

[74] Jornal *A Voz da Cidade*, maio de 1997.

Porém, a implementação de um instrumento de inovação democrática na política local fez com que atores mais tradicionais na política, tais como os vereadores e líderes de associações, mantivessem resistência ao OP.

É preciso ter em mente que não se pode negar os aspectos referentes à historicidade dos fenômenos a partir da ação desses sujeitos que fazem a história de Barra Mansa. A cultura, o costume e o poder que esses atores exerciam na política local são fatores que não podem ser negligenciados nesse processo. Não se pode realizar, de forma rápida e dicotomizada, a transformação de uma cultura menos democrática por outra mais democrática. Existe, na prática, uma simbiose, uma ambigüidade e entrelaçamento na política, que faz com que os sujeitos acionem os dois mecanismos na busca do atendimento e na resposta das expectativas e demandas populares, em particular, no início da implementação da experiência de participação popular.

Nesse aspecto recorremos novamente a GRAMSCI (Apud NOGUEIRA, 2004, p.111) "a adesão ou não-adesão de massas a uma ideologia é o modo pelo qual se verifica a crítica real da racionalidade e historicidade dos modos de pensar".

Um dos instrumentos que possibilitaram essa democratização foi a Lei Orgânica do Município (LOM), implementada em 1990,[75] visando também ao incentivo à participação popular. A LOM, no capítulo III, o dos Princípios Fundamentais, em seu Art. 6º afirma:

> Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos Termos da Constituição Federal e desta Lei Orgânica. Onde a 'soberania popular manifesta-se quando a todos são asseguradas condições dignas de existência e será exercida: pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto

[75] Outro instrumento importante nessa questão é que o Plano Diretor – Lei complementar nº004 de 06/12/92 que está em fase de revisão –, no seu artigo 14, enfatiza a importância dos agentes promotores do desenvolvimento social: I) o cidadão, cuja participação e colaboração deve se dar no âmbito da sociedade organizada; II) as associações de moradores legalmente constituídas e regulamentadas, atuando no nível comunitário de representação dos habitantes de sua área geográfica ou bairro e do Conselho Municipal Comunitário do Plano Diretor; III) associações setoriais e profissionais envolvidas no processo de desenvolvimento e ocupação da cidade, assim como organizações privadas que mantêm interesse sobre a economia urbana; IV) a Câmara Municipal de Barra Mansa, como colegiado legitimamente representativo do conjunto da cidadania; V) a Prefeitura Municipal, entendida como o conjunto executivo com suas secretarias, conselhos e órgãos da administração indireta, a quem sabe o dever de coordenar a promoção do desenvolvimento urbano local, a análise das reivindicações dos demais agentes e a formulação das propostas de investimentos públicos; VI) os Órgãos Oficiais concessionários de serviços públicos e os concessionários privados de serviços concedidos, que direta ou indiretamente são responsáveis por parte dos benefícios urbanos; VII) representantes dos Sindicatos Patronal e Trabalhador.

> com igual valor para todos; pelo plebiscito; pelo referendo; pela iniciativa popular no processo legislativo; pela ação fiscalizadora sobre a administração pública; e principalmente, **pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições**. (Grifos nossos)

No discurso do governo há ênfase na gestão pública e em seu processo de democratização, que é defendida pela concepção de soberania popular através de mecanismos pelos quais o governo local possibilitaria essa participação nas decisões do município. Destacamos que, embora essa Lei garantisse a democratização desde 1990, somente em 1997, no governo do PT, à vontade do governo emergiu com a implementação dessa inovação institucional, que é OP, no Município, permitindo uma abertura sobre a questão orçamentária com transparência e partilha do poder junto à população mais organizada no município.

Em Barra Mansa, um dos projetos que também foram executados pela prefeitura municipal foi o Projeto Gabinete nos Bairros.[76] Era a primeira proposta de incentivo à participação popular, além do OP, e visava à democratização do governo municipal, bem como a possibilidade de aproximação à população local, o cidadão comum que não participa de movimento associativos.

Segundo dados da Prefeitura:

> (...) a prática democrática passa pela opinião da maioria. E o Projeto Gabinete nos Bairros é um 'Exemplo de Democracia'. O Gabinete nos bairros acontece toda semana, toda sexta feira, com exceção da primeira do mês, em que, pela manhã, a Prefeita e sua comitiva realizam uma caminhada com representantes dos bairros para ouvir a comunidade e registrar os problemas. O Gabinete nos bairros é montado ou em uma escola, associação ou salão comunitário para ouvir a população. (Informativo PMBM, n. 06, jul. 1998).

É importante entender quais os efeitos políticos que tal instrumento democratizador trouxe para um município em que a política sempre foi representada por partidos mais conservadores no poder e cuja cultura política ainda possui traços persistentes do

[76] O Projeto Gabinete nos Bairros era apenas consultivo e foi desenvolvido pela Prefeita através de visitas mensais aos bairros para diagnosticar os principais problemas. Dentre os seus objetivos estavam: mostrar o novo modo de se fazer política – democrático e popular –, bem como mobilizar organizações populares.

clientelismo e do mandonismo, os quais não desapareceram da cultura política brasileira e que se expressam na aproximação entre governantes e governados.

Pode-se perceber, assim, que a vontade política do governo e o apoio administrativo são fundamentais para incentivar a participação popular em um programa tão inovador. Sem dúvida, essa foi uma das prioridades do Projeto do OP. No entanto, a fragmentação e pulverização de diferentes projetos participativos dificultaram a construção da democracia participativa e a consolidação da esfera pública. Com esse incentivo, a prefeitura dividiu a energia e os poucos atores. A política local e as dificuldades de implementação do OP deram seu sinal já no primeiro ano e fizeram com que, em Barra Mansa, se estabelecesse um discurso mais ameno, do ponto de vista da radicalização democrática.

Por conseguinte, o que se constatou é que o discurso participatório deu lugar a uma prática construída pela colaboração, pela negociação e, principalmente, por trocas políticas, para que o PT pudesse se legitimar no poder.

3.5 HISTÓRICO DO OP EM BARRA MANSA

No primeiro ano de governo do PT, em 1997, foi feita a entrega da proposta orçamentária elaborada pelo OP na Câmara, o que representou um divisor de águas na confecção da peça orçamentária no município até aquele momento. A Prefeita compareceu à Câmara e declarou:

> Hoje é uma data histórica para o município de Barra Mansa, fiz questão de entregar pessoalmente ao poder Legislativo, na pessoa do Presidente, a Proposta Orçamentária para 1998. Assim entendemos existir democracia e transparência entre o Executivo e o Legislativo, nós estamos a serviço da população, pois ela deve ajudar na confecção do Orçamento, em BM tivemos êxito, pois tivemos mais de mil pessoas nas reuniões para realização do Orçamento Participativo, quero ressaltar a participação dos senhores vereadores, fica marcado nos Anais da Casa esse momento histórico...[77]

[77] Ata da Câmara de Vereadores, discurso proferido pela Prefeita Inês Pandeló em setembro de 1997.

Por essa razão, a preocupação dos agentes do governo[78] era combater o clientelismo e a corrupção na política. Instaurou-se assim um projeto que buscava iniciar o processo de democratização e o aprofundamento da cidadania, realizada com a participação popular. O desafio estava colocado com a implantação do OP no município.

As Atas da Câmara[79] dos Vereadores de março de 1997 registraram o esclarecimento que a Prefeita prestou aos Vereadores e seu apelo no sentido de obter adesão e colaboração:

> (...) a prefeita Municipal reafirmou que espera o apoio dos dezenove vereadores, pois unidos temos que trabalhar para o município. Ela disse da grande necessidade de se fazer grandes mudanças na administração, esperando a colaboração dos vereadores.[80]

Os resultados dessa euforia democrática mostraram, através da pesquisa, que havia expectativa muito grande da população, por ser a primeira vez de um governo do PT, de uma mulher, de um governo que buscava firme e enfaticamente, em seu discurso de campanha, mudar a cultura política no município. As dificuldades foram muitas, como foi dito, e esse foi o início do processo de democratização, que não se consolidou, em uma única gestão do PT no município e em tempo curto de experiência.

Um dos lemas do governo era a afirmação: 'É tempo de mudar'. Nessa perspectiva de transformação social, enfatizava-se o "cuidar a cidade", o "amar a cidade", o "participar da cidade" "que é de todos os cidadãos".

A esse respeito, WAMPLER (2003), ao abordar as diferentes análises teóricas do Orçamento Participativo, destaca a perspectiva da transformação social no programa do OP como uma das propostas de inúmeras prefeituras no intuito de transformar a política e a sociedade.

---

[78] Os agentes do governo eram funcionários da Prefeitura do PT que seriam mediadores e divulgadores do OP inicialmente nos bairros entre a população.

[79] "(...) no colégio Verbo Divino, a Prefeita municipal fez um relato de como será o OP – onde os vereadores têm presença muito importante, bastando organizar, junto a sua comunidade, reuniões para junto estudarem as necessidades dos bairros."

[80] Ata da Câmara de Vereadores, março de 1997.

A mudança na cidade se consolidaria pela "conquista de novos espaços para o exercício da participação popular", pelo que o canal de abertura para a construção desse espaço de participação se daria com o OP. A consolidação desse "novo espaço público" se conformaria pela ênfase na identidade coletiva, pelo interesse coletivo, tendo-se em mente o bem-comum e a construção de 'Nova Cultura Política'**:**

> Este caminho, o democrático, ajuda na construção de uma Nova cultura política, que supera os vícios do autoritarismo, paternalismo, clientelismo e apadrinhamento, na relação governo e sociedade O sucesso deste projeto inovador para a construção de uma feliz Cidade dependerá do esforço, do bom senso, do compromisso, do espírito de luta e solidariedade de todos. Portanto participar é o único recurso para fazer vingar a Cidade que todos merecem.[81]

A busca por transformar a cultura política brasileira também foi destacada por RIBEIRO & GRAZIA (2002):

> (...) como o Orçamento Participativo possui uma clara face de projeto, é indispensável valorizar a sua experimentação nos mais diferentes contextos sócio-econômicos do país, favorecendo a emergência de práticas progressistas, ainda que embrionárias, em espaços tradicionalmente avessos à participação social. Destas práticas, podem emergir novos aprendizados políticos e envolvimentos em redes de movimentos sociais que permitam maiores ganhos em democracia. Encontram-se em jogo, o OP considerado pleno, os elementos de um potencial partilha do poder, trazendo a promessa de alterações profundas na hierárquica cultura política brasileira. (RIBEIRO & GRAZIA, 2002, p.40).

Essa inovação democrática em Barra Mansa foi percebida e entendida por uma liderança, que deu sua versão sobre a questão discutida aqui e sintetiza o processo inicial de mudança na política:

> (...) eu comparo [o OP] à abertura de uma torneira, porque antes o movimento popular foi grande, é o Brasil inteiro, só que não tem onde sair tinha um certo ponto, é igual a um gargalo, ficava preso. O OP foi como se **abrisse à torneira** e o movimento popular dentro de cada lugar que tem esse orçamento se abrisse mais, se expandisse mais, ele não está preso só no cantinho dele, uniu todos os movimentos populares da Cidade aonde tem o OP e com isso eu

[81] Informativo da PMBM, Ano II, n.6, junho/1998.

> considerei assim, o poder público, os mandatários na Cidade, dos bairros em geral, cada vereador na sua região tem o curral dele. O Prefeito tem o curral dele dentro da cidade,eles que **tinham o poder da torneira,** quando eles achavam que o movimento popular estava avançando demais eles iam lá e fechavam a torneira, quando eles achavam que podia deixar aquele movimento expandir um pouquinho mais porque ia favorecer as políticas pessoais deles. Eles iam lá e abriam a torneira. **O OP chegou ali, juntou um monte de mão para abrir a torneira pra todo mundo sair...** (Líder comunitário há mais de 20 anos e membro do PT- Entrevista em setembro de 2003) (Grifos nossos)

Ainda que incipiente, a inovação representava um avanço em face da cultura política conservadora do município.

3.6 PRIMEIRO ANO DE GOVERNO: CONQUISTAS E DESAFIOS ENTRE O DISCURSO PARTICIPATIVO E A PRÁTICA DE NEGOCIAÇÃO

AVRITZER (2004), ao analisar o associativismo em São Paulo, comenta que há momentos de expansão e de retração no processo deliberativo que altera a cultura, com a introdução do OP na qualidade de novo elemento na política.

Incorporando essa análise, pensamos que o OP em Barra Mansa teve esses momentos. O de expansão ou de inovação se deu com a ampla participação popular da população no primeiro ano, em 1997, enquanto o de retração ou de conservação teve lugar com o encolhimento da participação e sua mudança qualitativa, que vai se contaminando com a política clientelista e interagindo com ela. Este é o ápice do conflito com a Câmara.

As primeiras reações e os efeitos na cultura política foram sentidos na implementação do OP já no primeiro ano, ao sofrer fortes resistências e oposições do Legislativo. Neste sentido, o discurso participativo foi sendo substituído pelo consensual, o de colaboração de todos os atores políticos na sociedade civil ao longo do processo de implantação do OP. A vontade do governo em pôr em prática o OP foi se deparando com obstáculos presentes no contexto sociopolítico da Cidade. Tais limites se deram no campo econômico, político, cultural sendo enfrentado pelo Executivo em constantes processos de negociação com a sociedade civil, com os parlamentares e com as forças políticas locais representadas pela elite de Barra Mansa.

Trata-se, portanto, de evidenciar que a vontade do governo não é, por si só, uma variável independente do sucesso participativo. Deve-se levar em consideração os fatores culturais e políticos que compõem a força política entre os atores na cidade. Logo, esse discurso de colaboração por parte da prefeitura soa como apelo não só à participação da sociedade civil, mas também no processo de legitimação do PT na condução do mandato na cidade. A Prefeitura necessitava do amplo apoio de diferentes atores na sociedade civil frente às críticas e resistências de vereadores e dos políticos mais tradicionais na cidade.

Fica claro que a vontade do governo, mais o associativismo local, poderia construir uma nova forma de exercer a política. Duas questões muito importantes aparecem no discurso do governo municipal: o incentivo à participação popular e o controle das contas públicas (*accountability*) pela população nesse processo de negociação e de entendimento acerca do orçamento público. Logo, o discurso de conciliação e negociação junto aos vereadores da oposição ficou evidente já no início desse processo.

É de notar que entre a prática e o discurso ideológico fundado na transformação social e na construção de nova hegemonia na política há um grande hiato. A participação popular deveria ser realizada e legitimada por meio de ampla aliança com diferentes vereadores de Partidos diversos na Câmara Municipal e o apoio das organizações da sociedade civil.

No entanto, não foi isso que aconteceu em Barra Mansa. Assim, o cuidado em se colocar em prática uma experiência de participação popular entrou em choque com a cultura e a política local mais tradicional, impedindo a consolidação do sucesso democrático e radical da democracia participativa iniciada com o OP em Barra Mansa.

Ocorreu um deslocamento em Barra Mansa não só no discurso emancipatório e participativo, mas, em especial, da prática que o PT combatia ou desejava combater: a política clientelista. O PT se elegeu com o discurso do 'modo petista de governar', dando ênfase à construção de um projeto democrático-popular e socialista. Porém, seu deslocamento acompanhou o do PT em nível nacional, como apontou Fontes (2004), ao mostrar o processo de desqualificação na política petista nos últimos dez anos, em que o projeto democrático-popular se volta para sua inserção no Executivo e no Legislativo.

O depoimento a seguir, de um gestor e membro do Partido dos Trabalhadores, reforça esse aspecto evidente em Barra Mansa:

> (...) É, nossa intenção era seguir o modo petista de governar. No Brasil, já vinha se consolidando, dentre os projetos, o OP; antes havia um movimento suprapartidário para que o orçamento fosse mais aberto na Cidade. Sabíamos que não ia ser geral, havia esse movimento inicial; a lei orgânica do município diz que o orçamento deve ser formado por diferentes entidades. O Prefeito fazia o que queria, escolhia três entidades, mas não tinha nenhuma discussão, o pessoal só assinava. Em Barra Mansa, não foi difícil, porque existia uma história de participação popular na cidade, não foi difícil envolver a população. Existia uma grande expectativa do primeiro governo do PT, primeiro governo de uma mulher; além de ter uma história de movimento, sentiu essa abertura positiva, a população se envolveu mesmo... (Entrevista em agosto/2003-GESTOR PT)

Com a implementação do OP, a novidade a ser colocada em prática se referiu a dois elementos importantes para a consolidação do processo de democratização do governo: a transparência das contas públicas – com a abertura do orçamento, pautada na procura de maior democratização do orçamento por parte do poder público – e maior participação popular – com o objetivo de trazer mais transparência ao governo municipal na execução de políticas públicas.

A ênfase na parceria, no discurso de colaboração com os vereadores, se deu porque havia, na época, forte oposição ao PT[82] e, por conseqüência, ao OP. Assim para enfrentar esse dilema, o Executivo tinha que ganhar a adesão de um número cada vez maior de parlamentares, o que teve um preço alto para a experiência de participação popular, ao colocar obstáculos ao processo de democracia participativa.

A mudança na cultura política configura-se como desafio para a sociedade brasileira, em especial, no contexto da hegemonia neoliberal, trazendo sérios problemas de ordem econômica e política. Esse projeto impunha à sociedade uma cultura mercantilizada, individualista e privatista, descaracterizando qualquer forma de ação coletiva e

[82] O conflito surgido entre Executivo e Legislativo após a introdução do OP será explicado no próximo capítulo.

participativa. Concordamos com as argumentações de DAGNINO (2004) quanto a existir deslocamento no sentido politizador e democratizador da participação na sociedade civil:

> (...) o risco -real-que elas percebem é que a participação da sociedade civil nas instâncias decisórias, defendida pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico. (DAGNINO, 2004, p.94)

Semelhantes desafio e risco foram vivenciados no município de Barra Mansa, pois, na ausência de Políticas Públicas inclusivas e universalizantes, a política clientelista ocupara essa brecha na troca por serviços e obras com a população mais pobre, a qual reforça a dádiva em detrimento do direito conquistado pela participação popular e pela luta coletiva reforçando projeto que o PT combatia.

Nesse sentido, o discurso otimista no tocante à participação popular presente no discurso governamental em Barra Mansa enfatizou a construção de uma nova prática entre seus atores tanto nos discursos políticos de seus implementadores quanto na metodologia participativa. A proposta era uma "nova forma de se fazer política", que desse resultados positivos, pelos quais seus atores se afastassem das práticas costumeiras na cultura política brasileira: o clientelismo, a corrupção, o jeitinho e o assistencialismo na política.

Porém, o que vimos ao longo da implantação do programa desde o seu primeiro ano foi uma combinação de práticas mais democráticas na política e aquelas menos, já arraigadas na cultura política entre os atores. Essa ambigüidade cultural entrelaçada à política foi evidenciada também na pesquisa de RICCI (2004) sobre o associativismo em São Paulo.

3.7 ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E METODOLOGIA DO OP EM BARRA MANSA

O funcionamento do OP e a sua organização na cidade de Barra Mansa aconteceram com um desenho institucional bem diferente do modelo Vitrine de POA. O OP apresentou-se inicialmente confuso, sem critérios específicos por regiões, sem metodologia clara, o que ocasionou forte expectativa da população seguida de grande frustração. Se, de um lado, houve intensa participação popular no primeiro ano – com a participação de 160 entidades e

de 6.500.000 pessoas –, no segundo, com a não execução das obras previstas, a população foi paulatinamente ficando descrente e perdendo a confiança no projeto participativo. Em especial, a participação através das entidades mostrou-se como diferencial nessa experiência.

Para iniciar esse processo, a cidade foi dividida em 06 seis Regiões e 01 distrito de acordo com critérios geopolíticos, tais como: área geográfica, número de moradores, desenvolvimento social, aspectos culturais, organização da população, capacidade de mobilização, facilidade de deslocamento e condições estruturais da Prefeitura.[83]

Quadro 2. Regiões do OP.

Região 1	Vila Coringa, Jardim Central, N.SRA. de Lourdes, Vila Nova, Vista Alegre, Belo Horizonte e Lot. Sofia.
Região 2	São Francisco de Assis, Sta. Isabel, Sta. Helena, Vila Orlandélia, Parque Independência, Getúlio Vargas, Orlando Brandão, Vale do Paraíba, N. Sra. Da Aparecida, Presidente Kennedy e Vila Delgado
Região 3	Ary Parreiras, Santa Rosa, Ano Bom, Eduardo Junqueira, Estamparia, Albo Chiesse, Abelhas, Centro, São Silvestre, Verbo Divino, Roberto Silveira, Jardim Boa Vista, Bairro de Fátima, Cotiara, São Vicente, São Genáro, São Domingos e KM4.
Região 4	Morada da Granja, Metalúrgico, Assunção, Santa Inês, Santa Rita, Jardim Redentor, Jardim Guanabara, Boa Vista I, Boa Vista II/ São Carlos, Boa Vista III, São Sebastião, 9 de Abril, Paraíso de Cima, Paraíso de Baixo, Mangueira, Cajueiro, Recanto do Sol, Vila Elmira, Jardim Ponte Alta, Minerlândia,KM99, KM100, Moinho de Vento.
Região 5	São Judas Tadeu, Bárbara, Piteiras, Boa Sorte, Lot. Chinês, Nova Esperança, São Luís, Roselândia, Jardim Primavera/Sampaio, Monte Cristo, Jardim América, Apóstolo Paulo, São Pedro,Vila Principal,Vila Independência, Santa Clara, Loteamentos Entanha, Marilú, Santa Lúcia e Marajoara.
Região 6	Colônia Sto. Antonio, Av. Perimetral, Conjuntos Novo Horizonte, Jardim São Lucas, Cinco, Vilage Primavera, Aimoré, BNH, Morada do Sol, Bocaininha, Siderlândia, Cantagalo, Morada Verde, Vila Maria, Ponto Final, Saudade, Bom Patos, Vila Ursulino/Conjunto Esperança, Santa Maria III, Santa Maria II, Morada do Vale.
Distritos	Rialto, Floriano/ Vila dos Remédios/ Esperança e Pombal, Antonio Rocha/Ataulfo de Paiva. Amparo/Santa Rita de Cássia e Jardim Alvorada.

Fonte: Manual do OP, 2000.

[83] Primeira Cartilha do OP divulgada pela Prefeitura em 1997.

Na época, não existia a divisão da Cidade em Bairros e era feita por Regiões Administrativas, conforme dados do IBGE (2000), em um total de 14.

Havia três plenárias temáticas que estavam de acordo com o plano de governo: Educação, Saúde e Desenvolvimento Econômico. Em cada Região, os moradores se organizavam e discutiam sobre orçamento da Prefeitura, definiam as prioridades nos bairros, as necessidades e os serviços mais carentes na Região.

Essa primeira fase, no primeiro ano, se destinava à organização das regiões, à eleição de delegados e à realização das plenárias, ocasião em que se definiriam as prioridades escolhidas pela população. Existiam então atores importantes no ciclo do OP, que eram os agentes do Orçamento Participativo, os quais tinham como finalidade organizar as entidades e associações locais para participar do processo, para explicar o que significava o OP e ajudar na organização das eleições. Os agentes do orçamento eram desde funcionários da prefeitura até cargos de confiança do Partido dos Trabalhadores e voluntários da comunidade.

De acordo com a pesquisa realizada foi possível perceber que os agentes do orçamento eram intermediários do OP na relação com a comunidade no início de sua implementação. Eram responsáveis pelas chamadas reuniões intermediárias e tinham função política importante no processo.

Nesse primeiro ano aconteceram 36 plenárias, com duas rodadas, em que cada Região elegia os delegados. Os critérios para a escolha das três prioridades eram: (a) carência do bairro em infra-estrutura (urbana) e (b) maior participação popular. A partir desses critérios, os conselheiros estabeleceram uma ordem de prioridades na escolha da carência nos bairros no ano de 1997, contando com o orçamento previsto de R$ 9.500.000,00.

Quadro 3. Critérios estabelecidos pelos conselheiros para eleger as prioridades

1- Obras que não acarretem risco à saúde
2- Obras que não tragam risco de vida
3- Obras em locais de difícil acesso

Fonte: Jornal do OP, 1998.

A segunda fase do Orçamento Participativo, nesse primeiro ano, tinha como meta realizar o Fórum de Delegados, levantar as prioridades dos bairros, da região ou da cidade e fechar as propostas com as três prioridades mais votadas pela população. Um dos objetivos dessa segunda fase era fazer com que os representantes eleitos da sociedade civil – os delegados – socializassem, da melhor forma, as informações recebidas da parte da Prefeitura à comunidade que representavam. Funcionavam, assim, como mediadores políticos da população local e do governo.

A escolha dos delegados estava vinculada à participação popular, pois quanto maior a participação da população nas plenárias, maior seria o número de delegados que representaria os interesses coletivos e as prioridades escolhidas pela população. Note-se que, a cada dez participantes, escolhia-se um delegado.

Quadro 4. Número de Delegados por Região e Temática

Região e Temática	Nº de Delegados
Região 01	61
Região 02	52
Região 03	41
Região 04	92
Região 05	70
Região 06	125
Educação	30
Saúde	50
D. Econômico	25
Total de Delegados	546

Como se vê no Quadro 4, no primeiro ano, em 1997, houve intensa participação popular nas eleições de delegados.

Uma terceira fase desse ciclo do OP no início de sua implementação aconteceu com as chamadas Caravanas do OP, que contribuíram para a inversão de prioridades (uma das metas presentes no programa do OP), das quais um total de 240 delegados participou ativamente. Os objetivos dessas caravanas também foram expressos nas entrevistas e documentos de vídeo do OP. Tinham como meta não só mapear as necessidades da Cidade, como um todo, mas construir um processo socioeducativo entre os atores do processo, ao

mostrar-lhes, através da participação, que as escolhas de decisão coletiva devem ser pautadas pelas maiores carências dos bairros e não em interesses particulares e individuais.

3.8 ORÇAMENTO PÚBLICO E DÉFICIT FINANCEIRO

A implementação do OP logo no primeiro ano de governo, sem que antes se tivesse noção de como a Prefeitura se encontrava do ponto de vista financeiro, gerou polêmica entre os próprios gestores do partido. Uma das principais dificuldades enfrentadas em 1997 pela Prefeitura foi referente ao escasso orçamento e ao déficit no qual se encontrava. Um dos enfrentamentos se deu pelo problema orçamentário: a questão econômica do município contribuiu para que a oposição ao PT pudesse criar desconfiança acerca do programa do OP.

Assim, para a população que não tinha o hábito e o costume de decidir e votar sobre o orçamento nem tinha o conhecimento de como se constrói um orçamento, a esperança participativa foi sendo frustrada, pois nem todas as demandas puderam ser atendidas em virtude da escassez de numerário. Em outras experiências de Orçamento Participativo encontra-se o limite do processo participativo no que concerne ao pequeno orçamento público decidido pelo OP (cf. SILVA, 2001; LUCHMANN, 2002).

Esse aspecto também foi evidenciado em Barra Mansa. Uma das maiores dificuldades encontradas pelo Governo no primeiro ano dizia respeito ao orçamento municipal, conforme se vê no discurso da Prefeita na época:

> A despesa da prefeitura está em torno de 4,3milhões e a receita é de 2,7 milhões. Nesse sentido, afirmou Inês, é preciso saber o que será feito com o dinheiro que não se tem. A construção de uma cidadania melhor e mais democrática não é feita sem a participação permanente de todos. A adoção do OP representa muito mais do que se discutiu sobre de onde vem e para onde vai o dinheiro da prefeitura. É na verdade um espaço privilegiado para construirmos uma nova Cidade.[84]

[84] Jornal *A Voz da Cidade*, 09/05/1997. Discurso da Prefeita Inês Pandeló por ocasião da implantação do OP no município.

Os problemas relativos ao investimento e ao déficit orçamentário no município constituíram também motivos para o enfraquecimento do instrumento participativo no local, ou seja, para criar obstáculos ao processo de construção da esfera pública.

No quadro a seguir expomos a previsão de receita e despesas para a gestão de 1997-2000 realizada pelo PT:

Quadro 5. Previsão de Receita e Despesa para a gestão 1997-2000

1997	1998	1999	2000
96.620.000,00	74.262,775, 90	85.969,110, 00	101.680.987,88

Fonte: Câmara Municipal de Barra Mansa, Orçamento Programa Exercícios 1997-2000.

Conforme os dados acima, a proposta orçamentária de 1998 apresentava queda de 23% em relação ao ano de 1997. Do lado das Despesas, a prioridade número um seria a retomada do Investimento na Cidade, com obras e serviços. O investimento previsto, na ordem de R$ 10,190 (dez milhões, cento e noventa mil reais), representa 8,9% do total previsto no orçamento. Algumas prioridades foram destacadas nesse orçamento de 1998: a construção do Hospital Público Municipal (Maternidade) e a implantação de três (03) Policlínicas; o investimento em infra-estrutura (pavimentação, saneamento ambiental, iluminação, contenção de encostas); e o reequipamento de veículos pesados e leves necessários à manutenção básica da Cidade (ORÇAMENTO PÚBLICO, 1998).

A publicização e transparência do Orçamento Público eram a tônica do PT e, assim, o Relatório Final do OP foi apresentado à imprensa em setembro de 1997, no qual constava:

> O investimento total da Prefeitura estava em torno de 9 milhões, representando 10% do total do orçamento público previsto. De acordo com o Secretário de Planejamento na época, informava que o orçamento previsto para 1997 estava comprometido com um gasto de 47 milhões até aquela data e a previsão de arrecadação de 1,9 milhões, sendo 1,3 milhões de repasse apresentando um grande déficit orçamentário que a Prefeitura deveria sanar.[85]

Destaca-se, nessa Previsão Orçamentária, a novidade introduzida com a implantação do OP como instrumento moderno e de incentivo à participação popular no processo de elaboração orçamentária (ORÇAMENTO PÚBLICO, 1998).

A proposta para 1999 apresentava um crescimento de 15,76% em relação ao previsto em 1998. O Orçamento Público estima para o ano de 1999 que

> (...) a prioridade do orçamento é a continuidade do processo iniciado em 1998 da retomada do investimento na Cidade, com obras e novos serviços à disposição da população. Para 1999 estão previstos investimentos na ordem de 7.185.500,00, mantendo as prioridades já discutidas no ano anterior no OP. No ano de 2000 estavam previstos investimentos em torno de R$8.989.247,88 representando 8,84% do total do orçamento previsto. A prefeitura mantém a continuidade do processo iniciado em 1998 com o OP (Orçamento participativo na Cidade). (ORÇAMENTO PÚBLICO de 1999)

Com orçamento escasso e com a política tradicional na briga entre o Legislativo e o Executivo pela alocação do Orçamento Público, o governo dá início a um processo, mesmo já estando enfraquecido pela questão econômica e pelo embate político.

Esse tema orçamentário não é algo particular ao município de Barra Mansa, pois é comum nos municípios que implementam o OP. Assim, se o Executivo queria marcar a inovação na política por meio do discurso ideológico e da bandeira partidária, deveria se certificar das reais condições antes de colocar o projeto do OP em prática, porque correria o risco de o projeto ficar desacreditado pela população. De fato, caiu a participação ao não se realizarem as obras previstas em Barra Mansa e, por sua fragilidade, o próprio OP fica desacreditado.

Ana Claudia TEIXEIRA (2003, p.213), a esse respeito, diz: "os recursos humanos e orçamentários são fundamentais para que um processo de OP se efetive; sem eles as decisões tomadas no OP podem se tornar apenas desejos que nunca se realizarão".

Um dos elementos que também dificultaram essa implementação foi o não esclarecimento sobre quanto seria destinado ao OP para investimentos na Cidade. O discurso genérico de que o OP discutia 100% do investimento na Cidade – embora isso significasse um avanço democrático em Barra Mansa – não possibilitou à população maior clareza e compreensão do desenho institucional do programa, o qual, sem critérios definidos na alocação de verbas do orçamento destinadas para cada região, bem como pela

[85] Jornal *A Voz da Cidade*, Relatório final do Orçamento Participativo é apresentado à imprensa. 27/09/1997.

abertura de inúmeras prioridades sem regra definida por pontuação, como aconteceu em POA, [86] foi um dos limites à implantação em Barra Mansa. Desse modo, a prefeitura, em sua euforia, acabou por desestimular a população no segundo ano, o que foi um dos entraves ao processo de construção da esfera pública.

Na opinião de um Gestor do PT, já existia a preocupação com o orçamento e o investimento na Cidade.

> Havia uma discussão, que foi feito isso já no primeiro ano, havia discussão dentro do governo se valia à pena começar naquele ano uma vez que estava com pouquíssimos recursos, aliado a uma dívida enorme, se valia à pena discutir todo o orçamento e não somente o investimento ou parte do investimento, e ai ganhou a proposta interna que era a minha proposta também e abrir a discussão em torno de tudo para todos. Pois, sem recursos e dívidas, sem crédito na praça, então inclusive para isso foi importante a população estar junto, porque se não houvesse desde o inicio essa discussão com certeza como havia uma expectativa alta haveria uma cobrança ainda maior de soluções imediatas, coisas que nós não poderíamos fazer porque pela condição difícil financeira que a gente se encontrava naquele momento, para isso ajudou no primeiro momento, no segundo que é muito bom porque as pessoas começam a entender a cidade, não é mais eu quero a minha rua, eu quero a frente da minha casa, começa a ver que a prefeitura não tem uma mina de dinheiro que vai brotando, começa a perceber que é tudo uma questão de mobilização também, que aqueles que mobilizam mais, tem mais condição de ter recursos e de discussão da cidade como um todo.[87]

O depoimento de um representante da sociedade civil reforça as críticas sobre o desenho institucional do OP em Barra Mansa em virtude da falta de regras e da abertura pelo Executivo na deliberação das prioridades pela população:

> (...) A prefeitura tinha conhecimento dessas demandas, dessa realidade e tal, sugeria, mas o processo de apresentação eu acho que foi até uma falha no 1º Ano, não conseguimos corrigir tanto no 2º ano e isso aí começou a se apertar mais, foi a questão da apresentação livre de prioridades, sem possivelmente uma orientação. Eu acho até que o governo poderia e deveria ter atuado

[86] Em POA, as regras por pontuação e notas nas prioridades facilitaram a publicização do processo para a população.
[87] Entrevista realizada com a Ex-Prefeita de Barra Mansa, a Deputada Estadual Inês Pandeló, em novembro de 2003, na ALERJ.

> como um agente de planejamento. O poder público tem as informações técnicas, porque é da natureza dele conhecer a realidade, se ele tem como influir no debate. Eu acho que faltou um pouco de entrosamento entre o executivo e a comunidade. (...) (Delegado do OP, Entrevista em fevereiro de 2004).

Para amenizar o problema das demandas e prioridades elencadas sem critérios da parte do Executivo municipal no sentido de poder atender a inúmeras solicitações da população, a prefeitura fez um acordo com os conselheiros e Delegados de várias regiões já no final do segundo ano, em 1998.

Nesse acordo foi feita a proposta de adequação entre o OP 98 X OP 99, pois o que fora arrecadado para o investimento previsto nas diferentes obras não era suficiente para atender as demandas. A Prefeitura[88] estabeleceu então alguns critérios, visando ao aumento da arrecadação, a saber: (a) ampliação do desconto de 20% para pagamento do IPTU-98 até dezembro/98, sem multas e juros; (b) cobrança rigorosa dos devedores da PMBM; (c) término da cobrança da TSU a partir de 1999; (d) concessão de descontos maiores no IPTU-99 para os que estivessem quites com a PMBM; (e) sorteio de prêmios entre os pontuais no pagamento do IPTU-99; (f) Implemento de campanha de incentivo ao pagamento do IPTU.

A decisão da Prefeitura com o fim de legitimar o processo de participação popular – principalmente, com o aumento de arrecadação do IPTU – causou várias críticas da oposição no último ano da gestão do PT, no sentido de inviabilizar a reeleição do partido.[89]

Existiu, desde o início, um acordo entre o Executivo e os conselheiros do OP representantes das regiões. No momento da execução orçamentária ocorreu o deslocamento desde a política-participativa direta e popular para a política mais representativa. Esse fato demonstra que a virtuosidade do desenho institucional é desmistificado no cotidiano da política, na concretude da experiência pela qual o projeto do OP foi implementado.

---

[88] Documento intitulado: "Proposta para adequação OP98 X OP99". Esse documento foi elaborado pelos Gestores e Coordenadores do OP em Barra Mansa, esclarecendo as dificuldades financeiras herdadas em 1997 com a previsão de arrecadação em Investimento para 1998 de R$ 9.500.000,00. O IPTU arrecadou somente R$ 2.640.000,00, embora o total previsto para a maior arrecadação fosse de R$ 8.000.000,00.

[89] Não é nosso objetivo travar um debate sobre as causas da derrota do PT em Barra Mansa no ano de 2000, mas, a partir da pesquisa, verificamos que essa decisão acerca do IPTU foi um dos indicativos. Essa questão deveria ser aprofundada em trabalhos futuros.

Nessa mesma direção, WAMPLER (2003) afirma que a falta de esclarecimento quanto ao investimento resulta na disputa em torno da liberação de recursos no interior da administração. Isso pode indicar que a reprodução do personalismo e do clientelismo pelos conselheiros na execução das obras, como veremos posteriormente, está também atrelada à falta de clareza nos investimentos, porque, em seu primeiro ano, não existia, de um lado, capacidade orçamentária para tanto em virtude do déficit recebido do governo anterior pela prefeitura; de outro, não foi feito um esclarecimento quanto aos critérios e regras impostas na alocação de verba, uma vez que todo o investimento era discutido plenamente. Isso causou desconfiança quanto ao programa, pois a população elencava inúmeras prioridades, mas a prefeitura não poderia atender a todas as demandas de uma só vez ou em um único mandato.

Para sustentar o projeto participativo democratizante do OP, o Executivo, de um lado, teve que realizar acordo com os representantes da sociedade civil para que sua representação também não ficasse fragilizada frente à população. De outro, a Prefeitura fez acordos políticos com os vereadores na liberação de "pequenas obras" realizadas através do chamado Projeto Mutirão Democrático.[90]

Todos esses acordos representavam saída de verba orçamentária por parte do governo municipal. Apesar do discurso combativo, crítico e apologético do PT, as dificuldades foram vividas e sentidas pelos diferentes atores que disputavam o exercício da política e suas diferentes culturas exercidas pelos parlamentares e atores organizados na sociedade civil, que se viam ameaçados pela política participativa.

Assim, parte das dificuldades e dos limites na construção da cultura participativa e da ampliação da cidadania está associada à cultura conservadora presente no município**,** pois, como pôde ser visto na pesquisa, durante quarenta e cinco anos, a política local era representada pela alternância de famílias no poder,[91] que ainda mandam na cidade e sempre estiveram à frente do Executivo, o que está expresso na opinião de um Agente do orçamento:

---

[90] O projeto Mutirão democrático foi o grande acordo político realizado pela Prefeitura para manter a governabilidade e o programa do OP. Detalharei posteriormente o que significou esse acordo político.

[91] Essa questão será abordada no capítulo sobre os conflitos entre o Executivo e o Legislativo com a introdução do OP na Cidade.

> (...) Os limites no implantar essa democracia vai de encontro a uma cultura paternalista, origem colonial, aqui é muito forte durante quarenta e cinco anos três famílias se revezaram no poder, gente elitista, que vem da nossa história de colonialismo, pessoas tradicionalistas, há uma mudança de partido como vestir roupa. (Entrevista com Equipe de Governo,Agosto de 2003)

A briga pela execução das 'obras' acabou por enfraquecer a dimensão pública das decisões do OP e fortalecer a política clientelista, personalista, em detrimento da participação popular – interesse público (publicização das decisões). A transparência das contas públicas e o processo de tornar as informações conhecidas de todos eram fundamentais à consolidação do projeto político do PT na Cidade. No entanto, a capacidade financeira é também variável importante para o sucesso democratizador da experiência.

Por sua vez, a execução das obras, o déficit orçamentário e a falta de verbas nas Regiões, aliados à cultura política conservadora que contaminava o processo democrático fizeram que as prioridades escolhidas com a participação popular fossem mitigadas por trocas e favores políticos entre os próprios representantes do OP, como se pode ver na versão de um gestor do PT abaixo:

> (...) falta de recursos, levanta mais demandas. Quando você chama a população, as demandas aparecem. Há uma falta de cultura democrática, porque, a Cidade, ao longo dos anos, beneficiados pelos mesmos, pela cultura ditatorial. A associação tá comigo, recebe obra no seu bairro; não tá, não recebe. O vereador tá comigo, recebe obra no seu bairro; não ta, não recebe, senão seria capaz, e isso aconteceu, asfalta aqui, pula esse trecho que o vereador mora e asfalta depois. (Gestor do PT)

Embora existissem recursos públicos restritos, a intenção de envolver e incentivar a participação popular nas decisões do governo local foi fundamental para o funcionamento do OP. O objetivo era provocar na cultura política da Cidade um processo de aprendizados democráticos entre a população que participava do programa. No entanto, o resultado foi a manifestação de várias negociações e acordos políticos que feriram o projeto original do OP, o que constituiu uma contradição para o PT. Concordando com PONTUAL (2000):

> (...) o processo participativo no orçamento se confronta com diversos aspectos da cultura política predominante até aqui (autoritarismo, clientelismo, corporativismo, práticas delegativas,

> etc...) e, portanto, implica a criação de novos valores e comportamentos que configuram uma nova cultura política democrática e participativa... (PONTUAL, 2000, p.87)

3.8.1 Caravana da Cidadania: inversão de prioridades no ciclo do OP no primeiro ano

A caravana da cidadania era fundamental para a construção de uma cultura mais participativa e democrática, pois dizia respeito ao debate público, às incansáveis reuniões em que seus atores decidiam coletivamente as prioridades a partir das carências nos bairros. No processo de construção do OP, a caravana foi uma ação política e educativa importante, porque os conselheiros e delegados visitavam e conheciam a Cidade em sua totalidade; deixavam de realizar obras em seu bairro, abrindo mão de seu interesse pessoal e particular em favor da carência de outro bairro, em busca da constituição do interesse público e coletivo.

Essa cultura política do bairro era muito forte na Cidade, daí a importância da Caravana da Cidadania no sentido de mostrar à população que, para além de seu bairro, existiam carências na Cidade como um todo. Esse foi um grande aprendizado para os atores nesse processo de participação. A inversão de prioridades na literatura traz para o debate a questão dos efeitos redistributivos que o OP causa na Cidade.

MARQUETI (2003, p.131), a esse respeito, destaca a importância do efeito redistributivo do OP, examinando a relação entre o investimento per capita e as características das regiões.

É importante ressaltar que a divisão das Regiões e os critérios estabelecidos deveriam beneficiar as áreas mais pobres da Cidade, onde a infra-estrutura era bastante precária em termos de saneamento básico, lixo, rede de esgoto. No entanto, a divisão das regiões, embora tenha fixado critérios, não levou em consideração à própria divisão socioespacial da cidade em 14 regiões e, ainda, a renda, a infra-estrutura, o saneamento básico, o lixo e a rede de esgoto, segundo os dados oficiais do IBGE (2000).

O OP tem como meta esse efeito redistributivo no sentido de alcançar as áreas mais pobres das diferentes Regiões, visando mudar a situação drástica da concentração de renda e desigualdade social que é marca da sociedade brasileira. Porém, em Barra Mansa, o que

percebemos foi uma divisão regional bem confusa, sem critérios mais técnicos baseados em dados oficiais do município.

Verificou-se que o Orçamento Participativo em Barra Mansa iniciava paulatinamente um processo educativo com efeitos democratizadores na política local, no sentido de possibilitar o exercício de seus atores na construção de uma cultura mais participativa. A escolha das regiões mais pobres mostra o caráter público do processo deliberativo realizado nas plenárias e nas Caravanas. Porém, o mais significativo aqui é que o fator econômico – ou seja, a pobreza – não foi determinante na escolha da prioridade, porque mesmo aqueles atores que viviam em condições precárias, 'abriam mão' de suas escolhas, de seus problemas imediatos e particulares, para decidir por aquela prioridade mais emergencial, substituindo o interesse particular pelo coletivo.

Concordando com a análise de AVRITZER ao investigar o associativismo em SP, é possível afirmar que o OP desempenha o papel de potencializador da dinâmica participativa na Cidade de São Paulo (AVRITZER, 2004, p.36).

Se, de um lado, o OP potencializa a dinâmica participativa, de outro, não consegue mantê-la por muito tempo, se não procura articular-se com os diversos atores políticos que possuem diferentes modos de exercício da política. Por conseguinte, o OP foi sendo minado paulatinamente pela política tradicional e seus atores foram tecendo outras negociações fora do projeto participativo democratizante. Nisso, a participação popular vai sendo substituída por outro tipo de participação eleitoral e assistencialista-, como uma troca entre os atores na política e não como conquista deliberada e decidida coletivamente no fortalecimento da cultura participativa e democratizadora.

Presente na luta desses sujeitos tem-se o aspecto da "solidariedade", do interesse coletivo, em que muitos afirmaram "cedi minha prioridade para um bairro que se encontrava mais pobre; ouvi as prioridades de outros bairros e entendi". No sentido de evidenciar essa argumentação da inovação democrática iniciada com o OP no processo instituinte da Pedagogia da participação e da Escola da cidadania, alguns gestores que fizeram parte do ciclo do OP dão a sua versão, reafirmando nosso argumento quanto ao processo de avanço democrático, pedagógico e educativo iniciado no OP. Abaixo reproduzimos a opinião de dois entrevistados sobre essa questão:

> (...) na hora da priorização, nós fizemos a caravana do orçamento. Porque nós levamos em caravana logo no primeiro ano, 1997. A tendência da cidade, da associação de moradores é discutir a sua rua, o seu bairro. É uma dificuldade grande de discutir uma cidade ou uma região. A gente conheceu a proposta de Betim e Ipatinga e como tínhamos experiência de movimento social como um todo. Vamos lançar isso pela importância de fazer a pessoa sair da sua rua, sair do seu bairro, de conhecer a região para ela conhecer a Cidade, que se não, ela faz que nem o vereador. O Vereador acaba sendo vereador do bairro dele e ele faz lei para a Cidade inteira, senão o conselheiro vai fazer o mesmo. Isso foi uma luta. Foi uma disputa, em momentos, acirrada. Tem momento, que a gente tem gravado em algumas fitas, dizendo: eu acho que a minha rua está muito ruim, mas eu abro mão por que a outra tá pior (...)[92]
>
> É levantada uma série de demandas; aí, a gente fazia as caravanas, que iam aos bairros visitar as demandas. As prioridades começam a ser invertidas porque há um envolvimento da população e isso foi à coisa mais emocionante no OP para mim. Eu, que andei de caravana, fazia questão de ir, foi uma coisa inesquecível, porque a gente chegava para as pessoas que estavam com as demandas e muitas pessoas abriram mão de suas demandas porque viam que tinha coisas em caráter de emergência, enquanto a Nova Dutra não fizesse algo equivalente, porque vidas estavam se perdendo. Essas coisas assim são uma inversão; na verdade, inversão é o que existe normalmente, a gente conseguiu mostrar que há uma inversão e que tinha que ser corrigida. Realmente, o que é prioridade tinha que ser escalonado como prioridade mesmo, do ponto de vista da população, do gosto da população. (Entrevista em setembro de 2003- Gestora do PT)

A partir das demandas escolhidas pela participação popular, é possível verificar quais foram as maiores prioridades por região, de acordo com as carências regionais, visando à inversão de prioridades.

[92] Primeira entrevista realizada em junho de 2003.

Gráfico 4. Prioridades da Região I em 1998

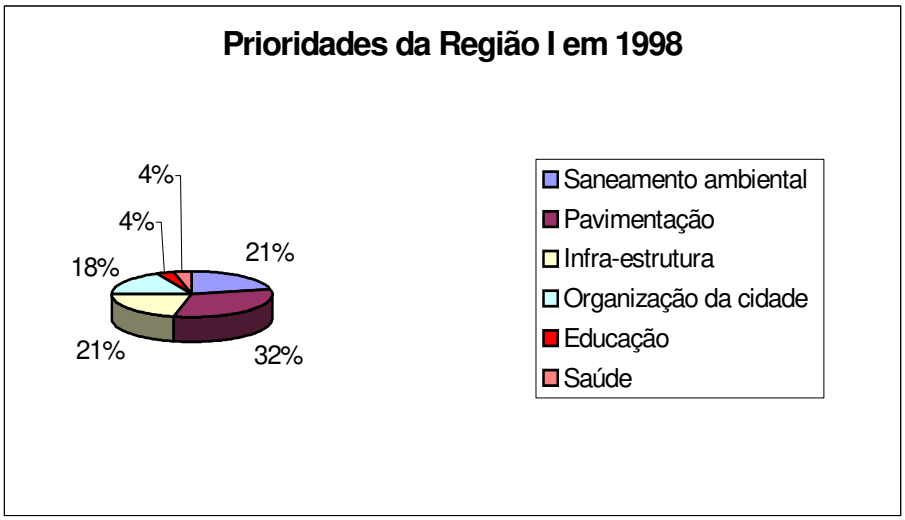


Gráfico 5. Prioridades da Região II em 1998

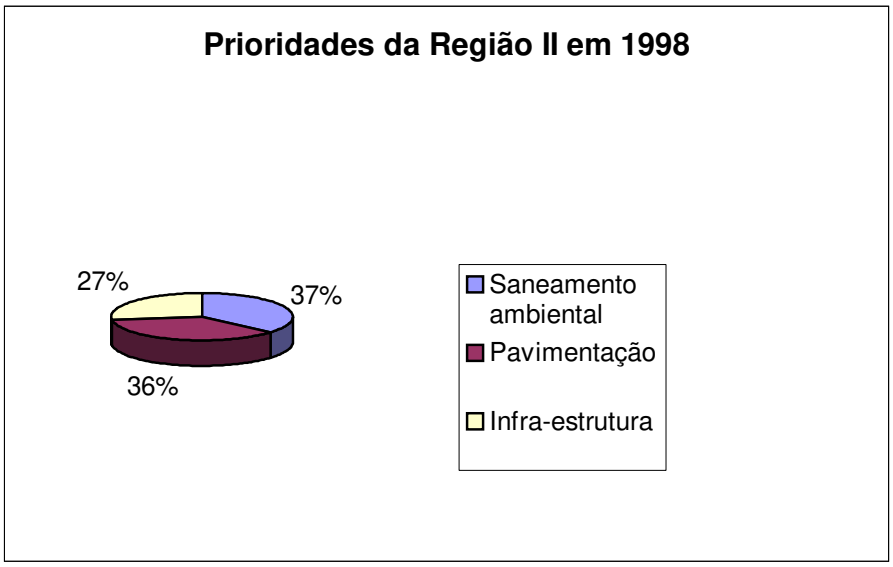


Gráfico 6. Prioridades da Região III em 1998

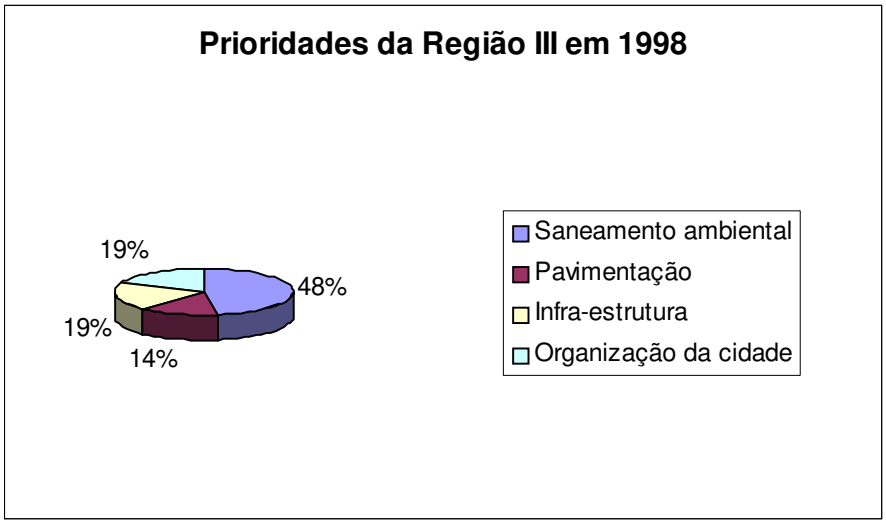


Gráfico 7. Prioridades da Região IV em 1998

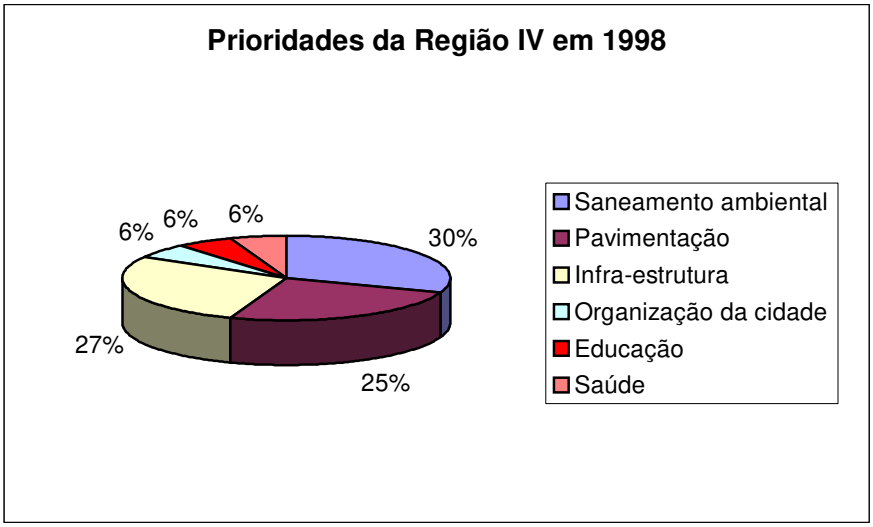


Gráfico 8. Prioridades da Região V em 1998

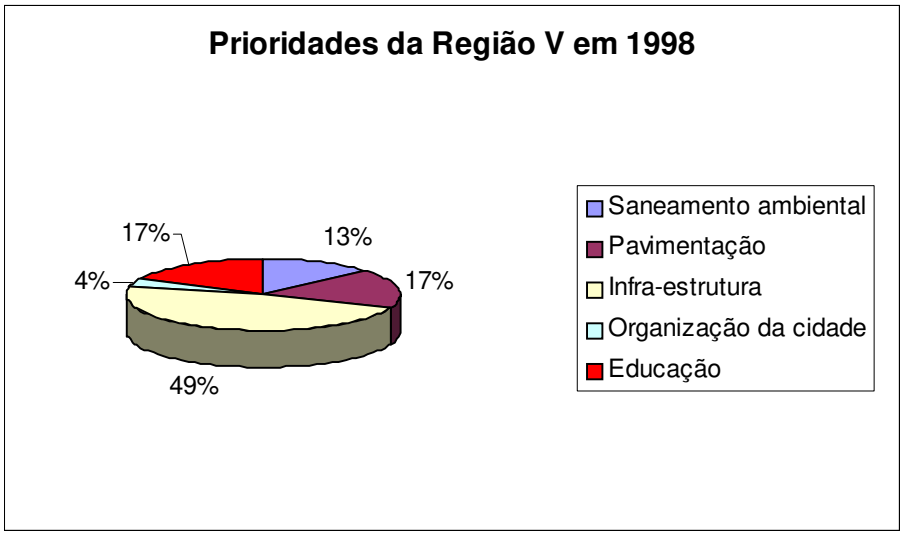


Gráfico 9. Prioridades da Região VI em 1998

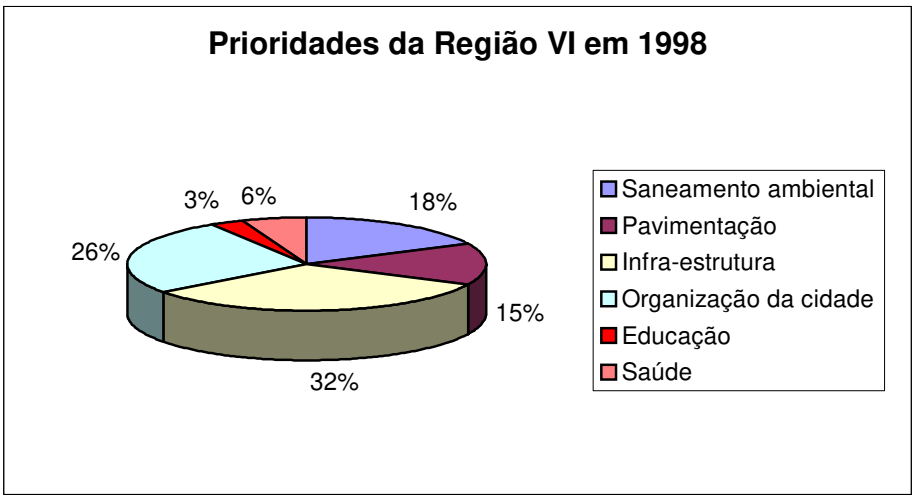
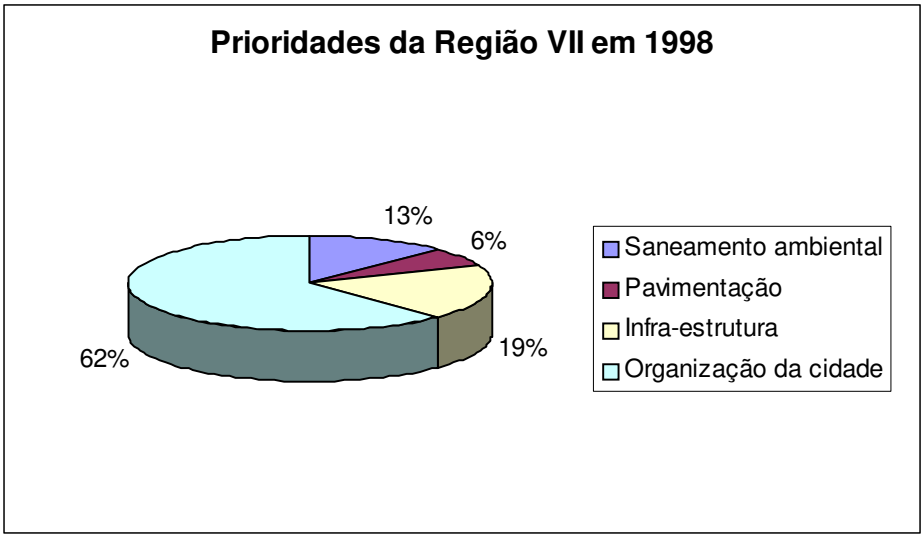


Gráfico 10. Prioridades da Região VII em 1998



Verifica-se que a maior demanda em todas as regiões foi a 'pavimentação, saneamento ambiental e infra-estrutura ', problemas urbanos que existem há muitos anos no município. Em segundo lugar vem a Educação, em terceiro, a organização da cidade e, por último, a saúde e outros.

A Região7, que era um distrito com bairros no Centro da Cidade, apresenta grande diferencial no que diz respeito às outras regiões. A maior demanda dessa população foi a organização da Cidade, representando 62%; em segundo lugar, a infra-estrutura na Cidade, com 19%; e, em terceiro lugar, o saneamento básico, com 13%. Essa diferença está associada à renda mensal dos bairros que compõem o distrito com uma das mais altas rendas e infra-estrutura.

Grosso modo poder-se-ia resumir o ciclo do OP em quatro fases mais gerais. Nem todos os conselheiros participaram da última – de acompanhamento das obras, das licitações e aprovação do orçamento na Câmara.

GENRO & SOUZA (1997, p.21) destacam a importância dessa etapa, na qual, em POA, "para controlar e fiscalizar as obras foi criada uma comissão de fiscalização de obras, em cada região, que pode até mesmo controlar os Editais".

Em Barra Mansa essa fase não foi vista como fundamental para o processo de publicização do OP. Conforme foi dito nos depoimentos, os representantes da sociedade civil não acompanharam as obras, bem como se houve emendas e apropriação do processo do OP.[93]

Quadro 6. Ciclo do OP - Fases

FASES DO OP	PARTICIPANTES	FUNÇÕES
1ª ETAPA – cadastro das entidades; realização das plenárias por regiões e temáticas.	Agentes do orçamento e organizações da sociedade civil.	Mobilizar, incentivar e explicar o significado da implantação do OP no município.
2ª etapa – organização do fórum de delegados; levantamento das três prioridades.	Delegados e população da Cidade	Eleger as prioridades dos bairros, Cidade ou região e informar a população –mediadores políticos entre o governo e a população local. Visita dos delegados nos bairros para levantar as maiores carências
3ª etapa – eleições de conselheiros; Caravana do OP	Conselheiros; Delegados; agentes do governo.	Fechamento das propostas (três prioridades escolhidas)
4ª etapa – Reunião de conselheiros com equipe de governo; acompanhamento dos conselheiros para votação da peça orçamentária na Câmara de Vereadores.	Conselheiros, delegados, lideranças, vereadores, gestores (representantes do governo).	Acompanhar o processo de votação da peça orçamentária entregue em 30/10 e votada até 30/12 de cada ano

Fonte: Prefeitura Municipal de Barra Mansa, Jornal do OP, 1998, Cartilha do OP, 1998.

O funcionamento do OP em Barra Mansa contou com uma proposta Metodológica que foi chamada de "Frente Interna", que era formada pela Equipe Coordenadora do OP (ECOP), composta pelos Gestores. A ECOP era constituída por diferentes Secretarias, Coordenações e Agentes do Orçamento, que organizavam todo o ciclo do OP e também compareciam às Plenárias para informar e tornar público o processo:

- As Secretarias envolvidas no OP eram: A Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, que, junto com a Secretaria de Obras e

[93] Essa questão sobre a relação da Câmara de Vereadores e o OP e os representantes da sociedade civil será detalhada no próximo capítulo.

Serviço de Águas e Esgoto, acompanhava o processo no que diz respeito aos custos do projeto, às implicações orçamentárias e ao custeio das obras, fiscalizando tanto a execução das obras quanto os gastos.

- A Coordenação de Relação com a comunidade tinha como objetivo acompanhar o processo de participação da população, para esclarecer, mobilizar e incentivar a população nos bairros sobre a importância do OP.
- A Coordenação Geral do Orçamento Participativo tinha a tarefa de acompanhar todas as fases do processo do OP, bem como a de organizar as Caravanas, mobilizar a população, informar, esclarecer e fiscalizar as obras. O papel da coordenação era predominantemente educativo e politizado nas diferentes Regiões, mostrando a importância da participação popular no processo de decisão acerca do orçamento da Cidade e sobre o poder de decidir a respeito das principais necessidades dos bairros.
- A Secretaria de Fazenda, que tem como função elaborar o Orçamento Anual, a Lei Orçamentária Anual (LOA), prevendo as despesas, as receitas, levantando os investimentos e os custeios para serem discutidos no Conselho do OP.
- Os Agentes do Orçamento eram atores importantes no processo inicial do Op em seu primeiro ano, principalmente, nas Reuniões Intermediárias com a comunidade.

Por sua vez, a segunda frente de trabalho do OP foi denominada Frente Externa. Era um processo de participação popular do OP, que destacava as diferentes fases de seu ciclo. Esse processo era caracterizado pelas reuniões nos bairros ou reuniões intermediárias, coordenadas pelos Agentes do Orçamento, pelo Fórum de delegados, pelas Caravanas de Participação Popular e pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP). De acordo com o Regimento Interno do OP, algumas instâncias compunham sua estrutura em Barra Mansa, conforme o quadro abaixo:

Quadro 7. Instâncias do OP

a) Plenárias Regionais
b) Fóruns Regionais- Fóruns de Delegados
c) Conselho Municipal do Orçamento Participativo (Comop)
d) Caravanas de Participação popular do OP
e) Congresso de Delegados
f) Equipe de agentes do OP (EAOP)

Fonte: Regimento Interno do OP (2000).

Em síntese, os principais órgãos da administração envolvidos diretamente nas questões técnicas e orçamentárias no OP eram formados pela Secretaria de Planejamento e de Obras. A Coordenação de Relação com a Comunidade e a Coordenação Geral do OP tinham um trabalho direto com a população nos bairros, no sentido de mobilizá-la, organizá-la e informá-la do que significava esse processo de discussão do orçamento de forma participativa. As Etapas de funcionamento do OP seguiam tradicionalmente o mesmo modelo aplicado em Porto Alegre (Quadro 8):

Quadro 8. Etapas de funcionamento do Orçamento Participativo em Barra Mansa

1ª Etapa (Março)	Plenárias das Regiões e Temáticas	Atribuições: o governo visita as regiões da Cidade, realiza a prestação de contas à comunidade e apresenta sua proposta de governo para o ano seguinte. As entidades elegem os delegados na proporção de 10 participantes para 01 delegado eleito.
2ª Etapa (Abril)	Reuniões Intermediárias	Após a realização das Plenárias, as entidades elegem os delegados e escolhem suas prioridades e enviam ao Fórum de delegados de sua Região ou Temática
3ª Etapa (Abril)	Fórum de Delegados	Esses Fóruns são constituídos em cada Região e se reúnem mensalmente com a Coordenação do OP.
4ª Etapa (Maio a Junho)	Caravana da Participação Popular do OP	Nessa Caravana, os delegados do OP visitam todas as Regiões para conhecer as necessidades dos bairros, da região e da Cidade no sentido de proporcionar visão total das carências e poder escolher e discutir no Plano de Investimento junto ao Conselho do OP.
5ª Etapa (Julho)	COMOP	Os Conselheiros do Orçamento, que são dois titulares e dois suplentes, tomam posse, tendo mandato de um ano e podendo ser reeleitos somente por mais um ano.
6ªEtapa (Julho-Agosto)	Plano de Investimento	O Conselho discute com a Administração a proposta elaborada pelo governo, tendo como base as prioridades escolhidas nos Fóruns de Delegados.
7ª Etapa (Setembro)	Entrega do Orçamento na Câmara	Até 30 de setembro de cada ano, a Lei Orçamentária – aprovada pelo Executivo e pelo COMOP – é entregue a Câmara de Vereadores.
8ª (Outubro-Dezembro)	Acompanhamento da votação do OP na Câmara de Vereadores	Delegados e Conselheiros acompanham a votação do orçamento na Câmara.
9ª Etapa (Ano Seguinte)	Acompanhamento e Fiscalização	Os Delegados e Conselheiros do OP acompanham as licitações e fiscalização do Plano de Investimento (PI).

Fonte: Documento do OP, 2000.

Esse quadro mostra de que maneira o modelo deveria acontecer a cada ano. Porém, o que se verificou – com base nos dados colhidos nas entrevistas e em documentos da Prefeitura – é que muitas dessas etapas não conseguiram alcançar o objetivo intencionado no modelo. Nesse sentido, destaca-se aqui o cadastro das Plenárias, bem como o processo de participação nelas, para que se conheça o desenho que o OP constrói em Barra Mansa.

3.9 PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS PLENÁRIAS E CADASTRO DAS ENTIDADES

As Plenárias Regionais do OP eram reuniões abertas à participação de todos os moradores da região, além de serem realizadas em cada uma delas, onde os delegados eram eleitos. Porém, a participação vinculava-se a alguma entidade e/ou associação informal e os membros que não estivessem vinculados a uma forma de associação coletiva, deveriam se agrupar, mesmo que informalmente, para disputar as eleições. A participação deixa assim de ser individual, porque só é permitida pelo cadastramento em entidades, o que é totalmente diferente do modelo de POA e o de outros municípios.

Desse modo, ao se iniciarem as primeiras plenárias, só poderiam participar grupos organizados coletivamente, formais e/ou informais. Isso porque, dentre as preocupações dos agentes do governo, coordenadores do OP, seria preciso: (a) de incentivar a organização e mobilização da sociedade civil; (b) não desmobilizar o movimento popular – em especial, as Associações de Moradores com a participação de seus membros no OP. Embora a participação fosse aberta à população, o cadastramento dos moradores deveria ser realizado somente se estivessem vinculados a uma Entidade (associação de moradores; igreja, grupos informais etc.), pois, de acordo com a Cartilha do OP:

> (...) as entidades garantem sua representatividade no OP: cada 10 participantes elegem 01 delegado. Atenção! Somente poderá ser delegado o participante nas plenárias que registrarem seus devidos nomes por entidade na lista de presença.[94]

Isso diferencia o processo participativo no sentido de que há restrição à participação popular, uma vez que os atores deveriam estar associados a algum grupo coletivamente. Tal mecanismo visava incentivar a organização da sociedade civil. Esse procedimento é

[94] Cartilha do Orçamento Participativo, Barra Mansa, 1998 (grifos nossos).

totalmente diferente do processo dos orçamentos participativos, como exemplo, o de Porto Alegre, em que a participação é aberta e individual, visando à cidadania de cada membro.

A esse respeito, FEDOZZI (1996) chamou a atenção para o fato de que a participação individual resgata não só a identidade dessas pessoas enquanto sujeitos políticos, como também reforça o associativismo local.

Lígia LUCHMANN (2002), em sua Tese, chama a atenção, igualmente, para o cadastro de entidades presentes nas experiências de Vitória e Florianópolis, com regras postas no processo do OP em detrimento da participação individual nas plenárias, como a prevista no modelo de POA. Para a autora:

> A defesa ou manutenção do monopólio de representação por entidades parece redutora de um projeto de instituição de democracia deliberativa, na medida em que limita os atores, os interesses e os temas de debate público e reproduz a lógica dos organizados. (...) Interesses corporativos, autoritarismo, clientelismo também são práticas correntes no interior desta esfera social. (LUCHMANN, 2002, p.134)

Essa regra estabelecida também em Barra Mansa contribuiu para que se instituísse um tipo de participação mais corporativa, entre 'entidades', no OP, enfraquecendo a autonomia popular e a construção de uma nova cultura na cidade como desejavam seus idealizadores. Muitas entidades e grupos foram obrigados, pelo processo pedagógico do OP, a se reunir em organizações coletivas.

Segundo relatos dos entrevistados, esse mecanismo participativo visava, de um lado, estimular o surgimento de novas organizações coletivas, quando participassem do processo do OP; de outro, não centralizar a participação nas Associações de Moradores – tradicionais – na política local.

A participação da população nas plenárias era feita através do preenchimento de um cadastro em que a pessoa, individualmente, registrava seu nome, endereço, região, telefone e entidade que estava representando ou da qual era associada.[95]

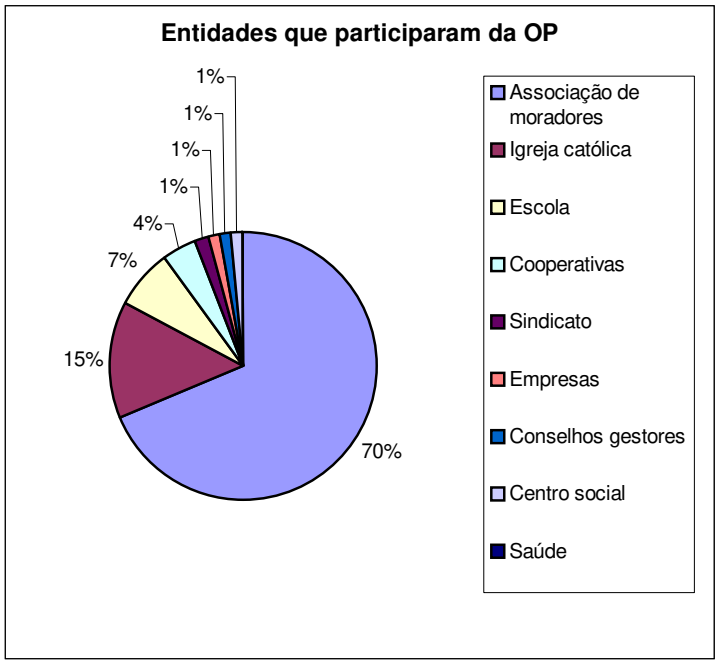
[95] É interessante notar que, em outras experiências, essa questão também é enfatizada como obstáculo à participação popular de forma autônoma. AVRITZER (2002) menciona o estudo sobre a cidade de Recife, onde, durante o Governo Jarbas Vasconcelos, a escolha dos delegados estava associada às entidades cadastradas, excluindo assim a candidatura do cidadão comum.

> (...) os participantes das Plenárias Regionais devem ser identificados em lista de presença, com indicação de entidade, grupo, comunidade ou associação a qual pertencem.[96]

Já a escolha do tema por região era feita através da marcação de uma ficha pré-selecionada com temas para a população votar e assinalar a principal prioridade em sua região. Os temas eram os seguintes: Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, infra-estrutura, Cultura, Esporte e Lazer, Habitação, Saneamento Ambiental, Pavimentação, Organização da cidade e Modernização da máquina administrativa. A partir desses dez temas, a prioridade de cada região era votada através de uma cédula.

Vê-se, no Gráfico 11, que as entidades mais representativas a participar do OP eram as Associações de Moradores e as Associações Religiosas – ligadas à Igreja Católica.

Gráfico 11. Entidades que Participaram do OP



Dentre as entidades representadas pode-se verificar que as Associações de Moradores – as quais tiveram participação importante nas décadas de 70 e 80 – apresentam relevante importância no Município, aparecendo com 70%. Em segundo lugar encontram-se os grupos religiosos (a maioria, de católicos) com 15% da representação política local,

[96] Artigo 9º do Regimento Interno do OP.

seguido pelas cooperativas, com 7% de participantes, Revela-se a importância das Associações de Moradores bem como de outras formas de organização em nível local, principalmente, as entidades religiosas.

Esse dado é importante e significativo, aparecendo também em outras experiências de orçamentos participativos, como demonstrou AVRITZER no estudo comparativo entre Belo Horizonte e Porto Alegre no qual "(...) foi possível notar a presença dos atores comunitários que emergiram nos anos 70/80. Nesse sentido, parece claro que o associativismo comunitário é anterior ao OP nas duas cidades" (AVRITZER, 2002, p. 34).

Destaca SILVA (2001) que a relação entre o OP, o seu efeito demonstrativo e a expectativa gerada na participação através da resolução das demandas atendidas e as obras executadas provocavam aumento na participação da população a cada ano. Esse acréscimo aparece como efeito cascata, pois há interesse imediato da população no atendimento de suas necessidades, mas a frustração é forte quando as reivindicações não são executadas. Em Barra Mansa, não poderia ser diferente. Já no primeiro ano há uma população bastante participativa, embora represente apenas 3,7% da população total do Município (Quadro 9).

Quadro 9. Número de Participantes por Regiões e Temáticas

1997 – Regiões e Temáticas	Número de Participantes
Região 1	664
Região 2	502
Região 3	379
Região 4	827
Região 5	749
Região 6	1302
Saúde	814
Educação	663
Desenvolvimento Econômico	409
Total	6.309.

Fonte: Manual do OP, 2000.

Verificou-se, a partir desse quadro, que algumas regiões tinham concentração maior de participação. O grau mais positivo da participação em algumas regiões é decorrente do próprio associativismo local e da mobilização da sociedade civil. Conforme mostra AVRITZER (2004, p.23) ao analisar São Paulo, existe concentração territorial da

participação, que exerce impacto sobre a organização das políticas públicas e na cultura política na Cidade de São Paulo.

Porém, o que chamou a atenção foi a vontade da população em participar desse experimento inovador na Cidade, pois as plenárias totalizavam mais de seis mil pessoas. Essa participação demonstrou a vontade de ter vez e voz nas decisões sobre as questões da gestão pública, tal como o poder de interferir, de decidir e de votar no que diz respeito ao planejamento da Cidade. Um município no qual foi implantado pela primeira vez um projeto Democrático-Popular mostra que, quando o governo possibilita mecanismos de participação, a população mais pobre busca se envolver no processo. Entretanto, o Quadro 10 evidencia que, no ano seguinte, houve queda do número de participantes.

Quadro 10. Número de Participantes por Região – 1998

1998 – REGIÕES E TEMÁTICAS	NÚMERO DE PARTICIPANTES
Região 1	367
Região 2	195
Região 3	261
Região 4	385
Região 5	466
Região 6	374
Região 7	186
Saúde	254
Educação	300
Desenvolvimento Econômico	124
Total	2.910

A queda foi significativa, de quase 50%; no primeiro ano, eram 6.0000 (seis mil pessoas), mas, no segundo, o número de participantes caiu para 2.910 (duas mil, novecentos e dez pessoas). Essa queda pode estar associada a vários fatores: recursos escassos, execução das obras ainda muito lenta, não publicização do processo de execução e acompanhamento das licitações por parte dos conselheiros. No terceiro ano, o número de participantes continuou a curva decrescente em relação ao primeiro ano, reduzindo a participação popular pela metade. Um fato importante é que algumas regiões continuavam

concentrando a maioria da participação, com mais de 500 (quinhentas pessoas) em um total de mais de 2.000 (duas mil pessoas) (Quadro 11).

Quadro 11. Número de Participantes por Região - 1999

1999 REGIÕES E TEMÁTICAS	Nº DE PARTICIPANTES
Região 1	349
Região 2	164
Região 3	97
Região 4	437
Região 5	590
Região 6	526
Região 7	93
Desenvolvimento Econômico, Saúde e Educação.	503
Total	2.759

Fonte: Manual do OP, 2000.

3.10 ELEIÇÃO DE CONSELHEIROS: CRITÉRIOS ESTABELECIDOS

O Conselho do Orçamento Participativo era formado por um total de 24 conselheiros dentre as 6 regiões, dois titulares e dois suplentes de cada região. Nas plenárias temáticas havia um total de 12 conselheiros, e a eleição tanto da temática como dos delegados era feita no Fórum dos Delegados. Dentre os conselheiros, três eram membros efetivos do governo – Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente com dois membros e um assento da Secretaria Municipal de Fazenda – enquanto o restante do Conselho era formado pela sociedade civil.

Um dos critérios estabelecidos pelo governo municipal através da Secretaria de Planejamento para que os Delegados pudessem se candidatar era que realizassem o Curso de Conselheiros oferecido pela Prefeitura municipal durante um dia. Esse critério reafirma a importância da qualificação técnica dos representantes da sociedade civil, porém deveria estar associada à formação política dos atores nesse processo de implantação de um instrumento inovador para a gestão e para a construção de nova cultura política no local. Em síntese, os critérios para a eleição[97] de conselheiros eram:

[97] Não tivemos acesso as atas do Conselho do Orçamento, pois o documento de registro não foi encontrado pelos funcionários da Prefeitura. Tal fato dificultou a análise sobre o processo de deliberação, debate e

Quadro 12. Critérios para as Eleições de Conselheiros

Os conselheiros serão eleitos entre os delegados das regiões e temáticas;
Todos os delegados que comparecerem poderão votar;
Todos os delegados deverão ter participado do curso de capacitação;
Os conselheiros deverão participar dos fóruns regionais ou temáticos nos quais foram eleitos;
Os conselheiros de mesma região ou temática não devem pertencer a uma mesma entidade.
Poderão ser reeleitos por um período de mais 01(um) ano

Fonte: Regimento Interno do OP, 2000.

De acordo com dados da Prefeitura (1997), os critérios estabelecidos inicialmente para o conselho de delegados foram: a) não poderá ser conselheiro quem tiver assento em outros conselhos municipais ou quem ocupar cargo de confiança do governo em qualquer esfera municipal. b) o conselheiro só poderá representar uma região ou uma plenária temática. c) o mandato será de um ano, podendo haver, no máximo, uma eleição consecutiva.

Tais critérios visavam à autonomia das organizações populares, ao excluir os ocupantes de cargos comissionados e os agentes do Orçamento no processo de escolha das prioridades nos bairros. No entanto, por um lado, se esse mecanismo incentivou a participação popular através das entidades, por outro, restringiu a do cidadão comum, que não era ligado a um grupo associativo da sociedade civil. Esse mecanismo oferece o perigo de o processo cair em direcionamento político-ideológico e partidário, em especial, quando se pensa no papel dos agentes do Orçamento, que eram funcionários da Prefeitura e, a maioria, do Partido dos Trabalhadores. Isso fere a autonomia presente nos princípios do OP, que incentivam a participação popular sem restrições.

Desse modo poder-se-ia pensar na existência de partidarização do movimento popular, da mesma forma que na proliferação de grupos sem organização anterior, criados apenas para participar do ciclo do OP, o que geraria uma "falsa organização da sociedade civil" ou, mesmo, a mistificação da participação popular. O incentivo à participação popular, quando o PT estava no poder, teria sido importante para organizar novos grupos, porém, com a saída do partido, não se deu continuidade a novas organizações da sociedade

decisão junto ao Conselho do Orçamento Participativo. Toda a análise foi realizada com base em documentos publicados nos jornais do OP e nos da Cidade de Barra Mansa, bem como por meio das entrevistas feitas para este trabalho.

civil, o que confirmaria a hipótese de que teria havido uma direção do Partido na condução da participação popular e na organização das entidades que poderiam se cadastrar e participar das plenárias do Orçamento Participativo.

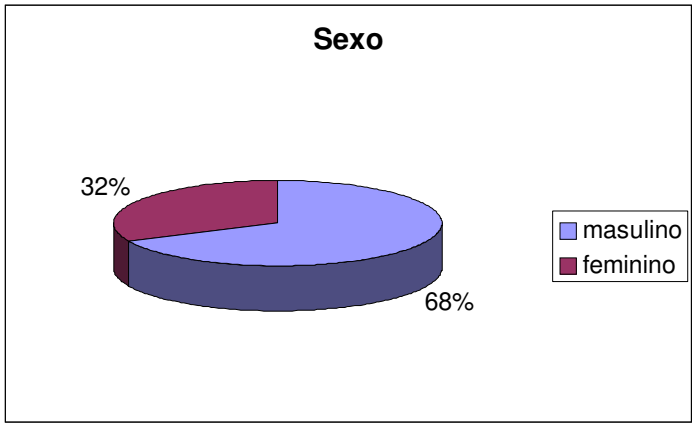
Isso deve ser levado em consideração, já que, com a derrota do PT em 2000 e a eleição de outro partido para a condução da prefeitura, em 2003, houve queda no processo de mobilização da sociedade civil e na organização dos movimentos populares.

A expectativa gerada pelo canal participatório que o OP abriu é fruto desse contexto adverso presente com o processo neoliberal, que enfatiza justamente o contrário: o individualismo exacerbado, a competitividade, o interesse particular frente ao interesse coletivo e a busca individual por suas 'necessidades' enquanto cidadão-consumidor. Com esses elementos aliados a um contexto de crise econômica e social, o OP apareceu como instrumento mágico, ao viabilizar a construção de uma identidade coletiva e o atendimento de necessidades coletivas, na possibilidade de se consolidar novo espaço público na Cidade.

3.10.1 Perfil dos Conselheiros e Delegados (representantes da sociedade civil)

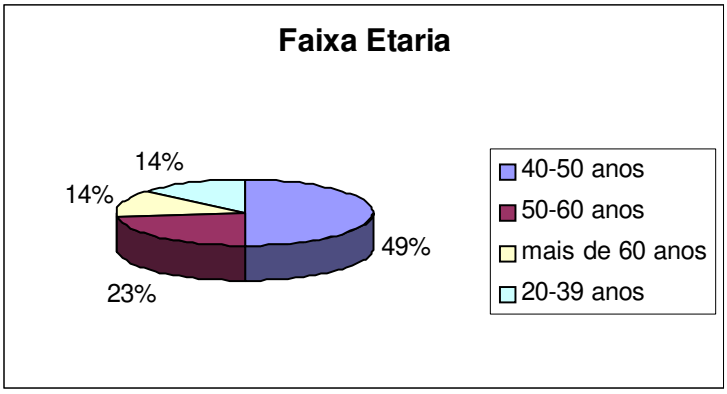
A pesquisa de campo realizada permitiu que traçássemos um perfil sociopolítico dos representantes da sociedade civil, dos quais 22 foram entrevistados. Destes, no que diz respeito ao sexo, 15 eram do sexo masculino e 07 eram do sexo feminino, o que representa um percentual de 68% para os homens e 32% para as mulheres. Isso mostra o quanto a mulher ainda não conquistou o espaço público, estando ainda muito vinculada ao espaço privado (Gráfico 12):

Gráfico 12. Perfil dos Representantes da Sociedade Civil quanto ao Sexo



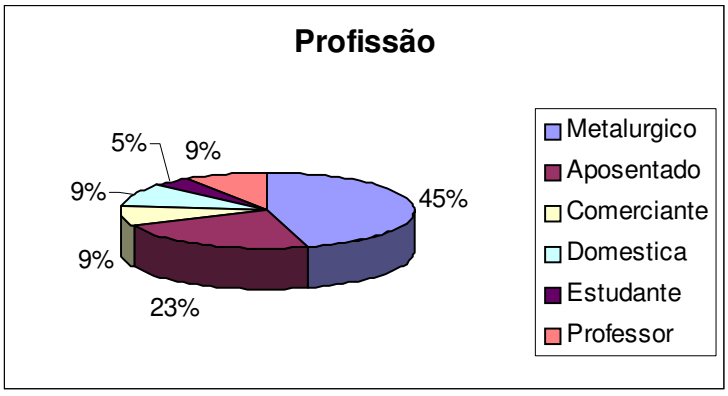
No que se refere à idade há predominância da faixa etária entre 40-50 ano, com 11 pessoas, o que representa 49% dos entrevistados. A faixa etária de 50-60 anos tem 05 pessoas, o que representa 23% do total. Com mais de 60 anos, 03 pessoas, representa 14% do total. Os entrevistados que participaram do OP entre 20 e 39 anos totalizam somente 14% do total, um número pequeno, o que mostra a falta de estímulo entre os jovens.

Gráfico 13. Perfil dos Representantes da Sociedade Civil quanto à Idade



Quanto à profissão de origem desses membros do OP percebe-se grande concentração do movimento sindicalista, pois a maioria era dos sindicatos e aposentados conforme o gráfico abaixo:

Gráfico 14. Perfil dos Representantes da Sociedade Civil quanto à Profissão



No que diz respeito ao associativismo local, isto é, à forma de inserção desses representantes na participação social na cidade, fomos questionar se antes do OP já tinham alguma participação na sociedade civil, se eram vinculados ao PT e evidenciamos os seguintes dados:

Gráfico 15. Perfil dos Conselheiros e Delegados quanto à Vinculação ao PT

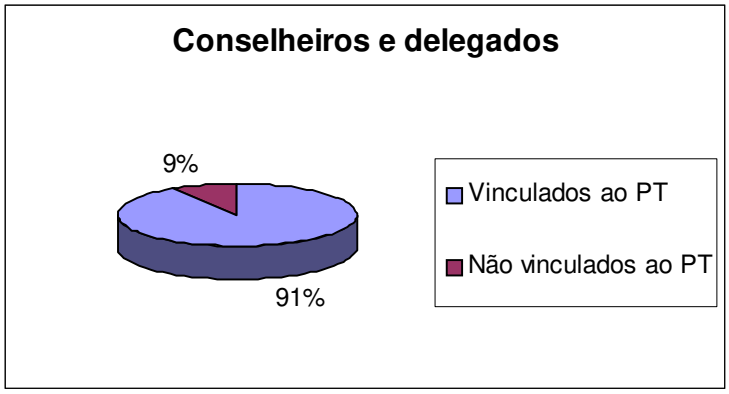
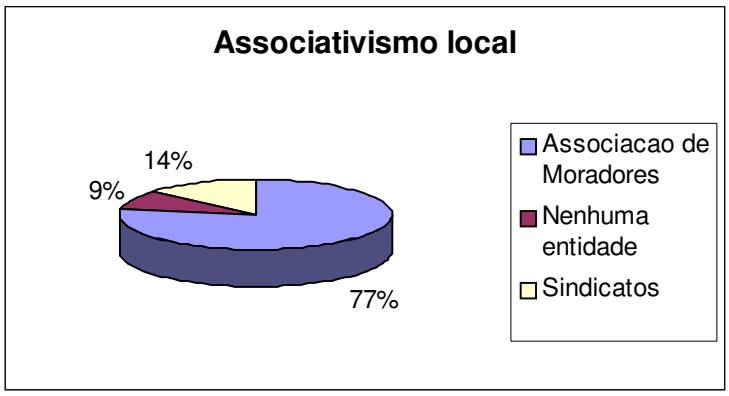


Gráfico 16. Perfil dos Representantes da Sociedade Civil quanto ao Associativismo Local



Esses dados também reforçam as pesquisas sobre o perfil dos integrantes do OP,[98] em que a participação da sociedade civil é anterior ao OP. Há assim uma tradição associativa presente desde a inserção desses atores no movimento popular dos anos 70/80. A maioria dos representantes da sociedade civil era vinculada ao PT – 20, no total – e tinha grande inserção no movimento de bairro comunitário[99] ora como Líder ora como Presidente de Associação de Moradores. Vê-se, no gráfico anterior, que a maioria desses representantes era oriunda das Associações de Moradores, em primeiro lugar, e, em segundo, dos sindicatos.

[98] A esse respeito ver : PIRES (1999).
[99] Os dados sobre o vínculo dos participantes do OP em associações comunitárias também são confirmados por outras pesquisas. Ver AVRITZER, 2002.

É significativo que a quase totalidade dos representantes da sociedade civil entrevistados era vinculada ao PT, o que reforça a nossa argumentação, ao longo da Tese, de que houve uma direção forte do Executivo no processo de eleição dos conselheiros.[100] Embora fossem das associações comunitárias, a vontade política do governo parece ter pesado mais alto em todo o processo.

No que se refere à escolaridade, a maioria dos representantes da sociedade civil no OP apresenta baixa escolaridade, o que corrobora as pesquisas sobre aqueles que se interessam em participar do OP serem da população de baixa renda.

Interessante que a falta de planejamento orçamentário não tenha inibido a população de eleger muitas demandas e prioridades logo no primeiro ano. Já no último, houve elevação do processo de participação da população nas plenárias em virtude, principalmente, da mudança no desenho institucional da metodologia do OP.

3.11 ÚLTIMO ANO DA EXPERIÊNCIA: MUDANÇAS E INOVAÇÕES NO DESENHO INSTITUCIONAL

As dificuldades de implantação do OP nos dois primeiros anos foram mostradas anteriormente com o dilema entre a participação, a troca e as negociações na política, uma das questões que prejudicam a plenitude do OP. Fizemos referência à questão do desenho institucional, da metodologia, que criou forte expectativa entre a população. Primeiro, pela ousadia e inovação na política e segundo, pelo alcance gerado e a frustração dos participantes diante das inúmeras prioridades sem atendimento conforme a um rigor mais institucional. Nesse sentido, em seu último ano de governo, o PT resolveu alterar metodologicamente o OP.

No último ano, em 2000, a participação foi novamente grande, com mais de 3.000 (três mil pessoas). Um dos indicativos desse aumento pode ser atribuído à mudança metodológica do ciclo do OP, que eleva o número de regiões de 06 para 15. Outro fator foi a alocação orçamentária distribuída por região. Assim, ocorreu crescimento da participação popular (Quadro 13).

[100] Ana Claudia Teixeira (2003, p.33) mostra que os conselheiros do OP em Icapuí estão mais ligados à prefeitura do que ao tecido associativo.

Quadro 13. Número de Participantes por Região – 2000

Ano 2000 Regiões e Temáticas	Número de Participantes
Região 1	361
Região 2	261
Região 3	251
Região 4	334
Região 5	259
Região 6	112
Região 7	185
Região 8	164
Região 9	201
Região 10	382
Região 11	86
Região 12	97
Região 13	271
Região 14	341
Região 15	226
Juventude	148
Total	3.679

Fonte: Manual do OP, 2000.

O efeito demonstrativo do OP com base na experiência de sucesso em outros municípios, aliado a contextos adversos, criou na população uma 'sede participativa' através desse canal, que possibilitava associar-se e decidir sobre a coisa pública. Daí, o número elevado de participantes durante o primeiro ano em busca do atendimento de demandas reprimidas ora pelo contexto adverso de políticas autoritárias e de práticas controladoras ora pela ausência de Políticas Públicas para os pobres e excluídos.

SILVA (2001, p.52) já salientara a tensão gerada no OP pela grande expectativa e a frustração do não atendimento das demandas. O autor segue por uma ótica diversa da nossa, pois, para ele, "a eficácia da participação é diretamente dependente da existência de condições materiais e financeiras no atendimento de demandas"

Complementando a análise do autor consideramos que há no debate sobre participação popular um grau de expectativa muito grande sobre essas experiências, principalmente com as dos Orçamentos Participativos, no Brasil. Existe esperança de consolidação da democracia e de redução da gestão centralizada por parte do Estado, da corrupção – por meio do processo de fiscalidade participativa e *accountability* – e das práticas clientelistas. Esse grau de expectativa aliado à virtuosidade da participação popular

deve ser amenizado, ao se entender que o novo instrumento de gestão representado pelo OP, por si só, não conseguirá construir esse processo de democratização do Estado e da sociedade como um todo.

A inovação na política introduzida com o OP pela vontade do governo não é condição suficiente para a democratização e a construção da participação popular. É preciso analisar a relação entre as diferentes políticas no exercício concreto dos diversos municípios a partir das práticas dos diferentes atores políticos. Isso vai além da questão orçamentária e da saúde financeira do município (Ver item sobre orçamento público).

A regra instituída em Barra Mansa com as Entidades, em lugar de estimular a participação de diferentes atores na sociedade civil, incentivou a participação dos grupos organizados já existentes, ou seja, o corporativismo ou a elitização da participação, não se verificando um reforço do associativismo local entre novos atores e/ou grupos. Como foi dito anteriormente, a participação se deu mais entre as associações de moradores, em primeiro lugar, e entre os membros das igrejas católicas, em segundo. O aparecimento do OP, embora tenha estimulado a participação da sociedade civil, não conseguiu a organização, a participação e o interesse do cidadão comum incluindo outros atores nesse processo.

O OP, ao ser dividido em 15 regiões, incluiu a temática da juventude em virtude da experiência bem sucedida do OP- Mirim[101] no município, o que aconteceu no segundo ano, em 1998. Outro diferencial nesse último ano é que cada região receberia uma verba orçamentária para o atendimento das prioridades escolhidas nas plenárias pela população (Quadro 14).

[101] O OP Mirim em Barra Mansa foi um projeto-piloto iniciado em 1998. Barra Mansa ficou conhecida internacionalmente por essa experiência bem-sucedida, que contou com a parceria da ONU e ganhou um prêmio internacional pelo incentivo à participação do jovem – experiência pioneira e inédita na América Latina, que pôs o Brasil em destaque e o município, como modelo para outros municípios.

Quadro 14. Cadastro das Regiões e Valor Orçamentário

REGIÃO	VALOR ORÇAMENTÁRIO (R$)
Região I	728.518,74
Região II	554.823,08
Região III	621.947,84
Região IV	711.910,00
Região V	521.798,93
Região VI	487.351,64
Região VII	397.263,23
Região VIII	475.088,61
Região IX	358.481,57
Região X	604.540,52
Região XI	362.054,48
Região XII	347.154,70
Região XIII	498.482,36
Região XIV	603.866,28
Região XV	401.253,09

Fonte: Manual do OP, 2000.

Na nova etapa metodológica, durante o último ano, o Congresso de Delegados reuniu 300 delegados, que se mobilizaram e participaram das decisões e escolhas das obras. Por fim, entregaram o Plano de Obras, que foi aprovado pelo Congresso em setembro de 2000 e encaminhado à Câmara Municipal para ser votado pelos Parlamentares. Essa divisão se aproxima dos dados oficiais do IBGE (2000), nos quais a cidade teria 14 Regiões pelos seguintes critérios: renda, população, rede de água, rede de esgoto e lixo.

Ao cruzar os dados do IBGE com a alocação de verbas (investimento) (Quadro 14) percebemos que as regiões onde era menor a renda e maiores as carências em termos de serviços públicos foram as que tiveram a menor alocação de verba para o investimento do OP em virtude de os gestores considerarem mais o peso populacional na região do que a renda e a falta de serviços públicos (Tabela 4).

Tabela 4. Alocação de verbas por região

REGIÃO	VALOR ESTIMADO NO OP	POP	RENDA	REDE DE ÁGUA	REDE DE ESGOTO	LIXO
R.III	621.947,84	15.363	532,68%	75,58%	99,83%	97,86%
R.IV	711.910,00	23.614	894,51	76,81%	99,65%	97,01%
R.V	521.798,93	8.655	521,81	91,06%	99,48%	99,32%
R.VI	487.351,64	11.591	654,91	93,53%	99,85%	94,61%
R.VII	397.263,23	10.731	399,52	91,94%	99,69%	96,35%
R.VIII	475.088,61	9.467	494,93	93,21%	99,20%	97,79%
R.IX	358.481,57	6.896	435,64	77,39%	99,73%	95,89%
R.X	604.540,52	11.701	511,50	75,07%	99,50%	95,32%
R.XI	362.054,48	7794	572,36	74,50%	99,81%	92,48%
R.XII	347.154,70	4480	345,82	43,56	99,15	93,14
R.XIII	498.482,36	11.568	679,12	87,65%	99,75%	97,79%
R.XIV	401.253,09	9.604	577,48	83,73%	99,86%	96,90%

Fonte: IBGE, 2000; Plano de Investimentos, Congresso de Delegados do OP- 2000.

Isso demonstra que os critérios das divisões por regiões e por carência urbana, visando ao efeito redistributivo, não foram levados em conta pelos gestores para o investimento em Barra Mansa, inversão de prioridades o que contraria o objetivo do OP e a própria literatura, que aborda os efeitos redistributivos do OP na Cidade (MARQUETI, 2003).

As reuniões eram sempre em cada Região, mas, com o objetivo de facilitar a participação popular e por causa de dificuldades financeiras, foi centralizada em uma única. Estabeleceram-se critérios para a alocação de verbas por região, que aconteceu apenas nesse último ano, com o investimento de alcance municipal de 33,3% – isto é, aqueles investimentos que atenderiam toda a população, no dizer da Coordenação do OP. [102] Assim, 67.7% foram distribuídos pelas 15 regiões no município.

Os critérios utilizados eram: 1- População; 2- Representação; 3- Tema mais votado; 4- Adimplência do IPTU. Conforme tal mudança metodológica, esses critérios foram aplicados nas 15 regiões e os itens foram divididos em 4 (quatro), para fazer igualmente a distribuição por região, não havendo pontuação diferenciada.

[102] Esses dados não estão definidos por pontuação na divisão dos critérios mais claros, dificultando o entendimento genérico do que signifique o 'alcance municipal'.

O que se percebe é que as informações relativas ao orçamento municipal destinado ao OP não foram detectadas nessa experiência. Foi uma difícil análise pela não informação de quantos por cento seriam destinados ao OP e ao investimento, já que, em tese, a Prefeitura decidiria todo o orçamento público desde seu primeiro ano. Isso acarretou enorme distorção e confusão do desenho institucional do OP de Barra Mansa, ainda que essa questão não pareça ser particular à experiência do município.

De acordo com RIBEIRO & GRAZIA (2002, p.86), ao analisar as informações dos diferentes municípios no Brasil com relação ao orçamento, evidenciou-se que "das 38 experiências, representando 37% do total, não foi possível obter o dado relativo ao percentual do orçamento global decidido pelo Orçamento Participativo".

As dificuldades orçamentárias existentes no primeiro ano de implantação do OP aliadas à cultura política local -com traços clientelistas- aparecem como limites à construção democrática, já que a capacidade restrita do orçamento bem como a não alocação de verba nas Regiões, logo em seu primeiro ano, podem ter sido os principais fatores que limitaram a construção da democracia participativa em todo o processo. Houve dificuldade de publicização do processo, o que facilitou um tipo de instrumentalismo partidário (NAVARRO, 2003) em todo o ciclo do OP. Isso descaracterizou os efeitos democratizadores idealizantes presentes no discurso governamental da participação popular, fragilizando a dimensão pública do OP e facilitando os acordos na política, de modo a reforçar o controle clientelístico[103] sobre o investimento e as obras entre o Executivo, o Legislativo a e a sociedade civil.

Nesse sentido, com critérios pouco convincentes na busca de efeitos redistributivos[104] e a forte cultura fisiológica no município, a briga pela execução das obras foi sendo utilizada de modo clientelista, ferindo o princípio democrático das escolhas nas plenárias no início do processo.

[103] É interessante mencionar que, brilhantemente, NAVARRO (2003) já chamava a atenção em seu estudo sobre POA acerca do aparecimento de um instrumentalismo partidário e do controle clientelista, identificando um tipo de clientelismo partidário em detrimento do interesse público.

[104] Os critérios estabelecidos no último ano, em 2000, seriam executados em 2001, porém, com a derrota nas eleições em 2000, o PT não pôde executar o que tinha previsto. Esses critérios priorizaram muito mais o número populacional e o IPTU em detrimento das condições de infra-estrutura e da pobreza das regiões.

3.12 PLANEPAR – CONTINUIDADE AO MODELO DO OP?

Outro efeito político evidenciado também como inovação na política local, ainda que insuficiente nos termos da democracia participativa, foi provocado após o governo do PT com a implementação do Planepar, no ano de 2001, pelo prefeito filiado ao PSB. De fato, o novo prefeito, mesmo sendo de outro partido, prometera dar continuidade ao OP já na campanha eleitoral, afirmando que a 'participação popular' jamais seria abandonada na administração pública do município.

O Planepar foi instituído com o objetivo de incentivo à participação da sociedade civil quanto às questões da cidade e à tomada de decisão. Segundo a Prefeitura de Barra Mansa, em 2001, a definição dada ao Planepar foi:

> (...) instrumento de participação popular, que através da conjunção de ações planejadas, contribui para consolidação de cidades mais democráticas e igualitárias, transformando o cidadão no alvo central da atuação do poder público, proporcionando com isso, a democratização da gestão das políticas urbanas e sociais do município.[105]

O Programa do Planepar tinha como meta utilizar 40% (quarenta por cento) do total de recursos orçados como despesa de capital para o exercício de 2002 (Estudo Preliminar, 2001, Secretaria de Políticas Públicas). Esse percentual seria calculado a partir de critérios técnicos – o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVC) – para avaliar: educação, saúde, infra-estrutura, serviços, habitação, segurança pública e meio-ambiente. Quanto maior fosse o IQVC da Região, menor seria o investimento no bairro.

3.12.1 Divisão Territorial

O programa previu uma divisão Territorial baseada na criação de Unidades de Planejamento (UP) e de Subunidades (bairros). Essas UPs foram divididas em 17 (dezessete), nas quais se incluíam os diferentes bairros. Com relação à Equipe de Trabalho existia um Grupo Gestor formado por:

a) Coordenador Geral do Projeto
b) Apoio Administrativo

[105] Prefeitura Municipal de Barra Mansa - Secretaria de Governo – Políticas Públicas – PlanePar (Planejamento Participativo), 2001, mimeo.

c) Apoio Logístico
d) Apoio em Comunicação.

A comissão era nomeada pelo Prefeito e composta de 01 representante de cada Secretaria Municipal, que funcionava como apoio ao grupo gestor. A operacionalização do Programa tinha como metas:

> a) Plenária de Bairros (subunidade de Planejamento) – local em que acontece a eleição dos delegados e são indicadas as prioridades da área.
>
> b) Plenária das Regiões (Unidades de Planejamento) – onde ocorre a eleição dos delegados à plenária municipal e são tiradas as prioridades das regiões.
>
> c) Plenária Municipal – onde ocorrem as eleições dos conselheiros do Planepar e através do qual é formatado o Plano de Investimento a ser incluído na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com relação às eleições dos delegados, conselheiros e suplentes, estes seriam eleitos pelo critério de representatividade comunitária, ou seja, cada delegado representante de Associação de Moradores legalmente constituída. Seria eleito um (01) delegado a cada 250 inscrições em cadastro de contribuintes de IPTU. Os conselheiros e suplentes eram eleitos um por cada Unidade de Planejamento (UP). Em suma, o funcionamento do Planepar era mais associado à dimensão do Planejamento da Cidade do que à dimensão ética e política da participação popular (Documento Preliminar, 2001 –Prefeitura Municipal de Barra Mansa).

No programa havia a centralização do governo, enfatizando a restrição à participação popular e o caráter consultivo e não deliberativo do Conselho. A lógica gerencial regia o Programa, em um tipo de democracia gerencial[106], muito mais pautado em princípios gerenciais de planejamento do que inseridos nos princípios participativos presentes no projeto democrático popular do PT.

Dois aspectos podem ser destacados no Planepar: o primeiro, é que não houve um processo de participação popular, uma vez que, no início, somente proprietários e locatários poderiam participar do Planejamento Participativo. Além do nome diferente, esse programa

[106] No que diz respeito à democracia gerencial e sua interferência nas experiências participativas, ver: TATAGIBA (2003).

não pode ser caracterizado como experiência de democracia participativa, pois os discursos metamorfoseados e a política implementada se distinguem do projeto do OP em Porto Alegre.

O segundo aspecto evidenciado na pesquisa é a interferência gestora do Executivo em todo o processo de implantação do Projeto. O programa não tinha o discurso pautado no novo modo de exercer a política, fundado nos princípios democráticos populares, como foi o do PT. No Planepar, a metodologia não visava, de fato, à participação popular. A Prefeitura já trazia as demandas prontas e se discutia como seria aplicada a verba, isso não é pouco face à cultura brasileira. No entanto, a maior preocupação dos gestores era definir as verbas e os procedimentos dentro do IQVC[107] e nas chamadas Unidades de Planejamento (UPS). A divisão era baseada em dados oficiais dos órgãos públicos embora meramente consultivo.

Essa questão da participação restrita e consultiva sem a ênfase no processo de democracia participativa corrobora nossa argumentação de que o Planepar estava preocupado com o desenvolvimento urbano e a organização da cidade. A experiência de gestão participativa com o Planepar reforça o modelo gerencial e técnico presente no programa. O que aparece é uma metodologia gerencial, centralizada na figura da gestão – do 'Planejamento' – em detrimento da dimensão 'participativa'. Porém, essa preocupação com o orçamento é procedente na medida em que, como foi visto anteriormente, o maior problema no programa do PT foi a falta de diretriz quanto ao orçamento, aos critérios e às verbas por região, que só aconteceram no último ano.

Em suma, o desenho institucional do OP em Barra Mansa mostrou limites e possibilidades na construção da democracia. A associação entre a democracia participativa e a representativa provocou efeitos democratizadores incipientes na cultura local, no sentido de inovar. No entanto, o obstáculo surgiu na existência negativa e perversa da reprodução do exercício de uma cultura política mais conservadora. Se, de um lado, limites foram colocados pela política local à implementação do OP, por outro, houve um tímido processo de construção democrática a partir do aprendizado iniciado, que foi evidenciado

[107] Índice de Qualidade de Vida - CIDE.

com a implementação do Projeto do OP-Mirin e com a continuação de um programa de cunho participativo na cidade pelo PSB.

Desse modo, inúmeras dificuldades foram constatadas a partir dos dados empíricos, podendo-se atribuir duas particularidades ao OP em Barra Mansa: a participação não era individual, mas vinculada às 'entidades', e o Projeto Mutirão-Democrático.

A introdução dessa experiência revelou-nos que vale a pena lutar pela construção democrática, porque a tensão gerada nas diferentes formas de exercício da política pelos sujeitos mostrou que o OP mexeu com os traços mais conservadores da política arraigada nas práticas exercidas pelos atores. Se o experimento produziu poucas mudanças, não é pouco que tenha propiciado a tensão no exercício da política.

A democracia vivida e realmente existente se faz nesse embate e, particularmente, entre as diferentes ações e visões de mundo dos sujeitos que efetivam a história particular de Barra Mansa, reproduzindo uma face do retrato da cultura política presente na sociedade brasileira. O *slogan* 'É tempo de Mudar', se não conseguiu produzir alterações fundantes na política, tensionou o tecido associativo, as formas de exercer a política local, revelando-se uma democracia experimental e um aprendizado difícil para os diferentes atores frente à inovação na política representada pelo OP.

Nesse sentido, concordamos com as argumentações de AVRITZER (2002) sobre o impacto do OP em cidades de médio e pequeno porte, onde o OP, embora acentue elementos deliberativos, não provoca ainda um impacto democratizante na cultura política, como parece ter sido o Caso de Barra Mansa.

Destacamos aqui alguns elementos que colocaram em risco a participação popular pela existência de uma cultura política mais tradicional na cultura local:

a) Recurso orçamentário escasso;

b) Não realização dos efeitos redistributivos do OP na Cidade;

c) Desenho institucional confuso(metodologia);

d) Ausência de articulação com os políticos – os vereadores – na busca de consenso, que promoveria a adesão ao OP;

e) A participação negociada com alguns representantes da sociedade civil

Pelo exposto concluímos que o recurso escasso não foi o fator principal para o sucesso democrático da experiência participativa, uma vez que, quando tem início um governo municipal, os problemas de orçamento são de praxe e constituem rotina no Executivo. A variável fundante desse processo é que, ao se implementar um programa totalmente inovador para um município que nunca tinha tido o PT à frente do Executivo, o contexto sociopolítico e a cultura política foram indicadores importantes para entendermos os limites e as possibilidades do processo de construção democrática.

As dificuldades no OP de Barra Mansa se acirraram quando os parlamentares obrigaram o Executivo a aceitar um acordo político inédito, a negociação com os vereadores. Esse acordo teve lugar no segundo ano, em 1998, e foi executado no terceiro ano, em 1999, com o chamado Projeto Mutirão Democrático, que será detalhado no próximo capítulo.

SÍNTESE DO CAPÍTULO

Em síntese, procuramos descrever e analisar a implantação do OP e seus primeiros efeitos na cultura e na política local. Mostramos que o OP fornece pistas no que se refere à inovação democrática, no entanto esbarra em dificuldades ao ser colocado em prática em um município permeado por culturas políticas mais tradicionais e conservadoras. O que evidenciamos neste capítulo é que o jogo democrático, a busca da hegemonia na cultura democrática e no PT, vai sendo minado e mesclado pela cultura mais conservadora. Do discurso socialista e do projeto democrático popular há diferentes efeitos na política local, onde se negocia com a sociedade civil e com o Legislativo. Chama a atenção a dificuldade de se introduzir uma experiência tão inovadora e ousada frente à cultura política local ambígua e com traços clientelistas e fisiológicos. No entanto, não podemos negar a face democrática instituinte e participativa estimulada pela vontade do Executivo municipal com o OP na Cidade.

IV. ÁPICE DO CONFLITO NO OP – MUTIRÃO DEMOCRÁTICO

> (...) a sombra de uma dúvida persistente da democracia sobre si mesma sempre pairou sobre a história do movimento democrático ocidental. Esta se resumiu na oposição marxista da democracia formal e da democracia real, oposição meta-política muitas vezes interiorizada na própria condução do litígio político. A democracia nunca deixou de estar sob suspeita até aos olhos dos próprios democratas. Aqueles que lutavam com mais vigor pelos direitos democráticos eram muitas vezes os primeiros a suspeitar de que esses direitos eram apenas formais, não eram mais que a sombra da verdadeira democracia (...) (Rancière, 1995, p.99) (Grifos nossos)

4.1 PROJETO MUTIRÃO-DEMOCRÁTICO: NEGOCIAÇÃO POLÍTICA ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Como vimos no capítulo anterior, durante o primeiro momento do processo de implementação do OP, o Executivo sofreu dura crítica dos vereadores, que exerceram forte resistência ao mecanismo de participação direta no que se refere ao orçamento. Nesta seção, descreveremos como se deu esse litígio na política, orientando-nos pela concepção de RANCIÈRE (1995), segundo a qual a democracia é bem mais que regras[108] impostas por um jogo institucional.

Com a finalidade de amenizar a tensa relação instituída com a Câmara quando da implantação do OP em 1998, o Executivo criou o chamado Projeto Mutirão Democrático na Cidade de Barra Mansa, que constituiu uma particularidade na implementação do processo participativo. Buscava-se atender, dessa forma, os pedidos e as reivindicações dos vereadores mediante a negociação bem como as expectativas da população.

O que era o Projeto Mutirão-Democrático? Qual o seu objetivo? Como funcionava? Quem participou?

[108] Aqui nos referimos à conceituação de Democracia por BOBBIO (1986, p.12): "(...) conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados".

É sabido que o mutirão foi uma prática[109] presente nos anos 70 entre os movimentos populares no sentido de resgatar a identidade coletiva dos novos personagens urbanos (SADER, 1989). Entretanto, no caso em foco, a particularidade deveu-se ao fato de ser iniciativa do Executivo municipal em lugar de ser ação oriunda dos movimentos populares. Não tinha, por isso, a autonomia dos anos 70/80 e era uma parceria entre Executivo, Legislativo e sociedade civil.

Ao sancionar o Projeto Mutirão Democrático, a Prefeita tinha objetivos políticos claros: de um lado, responder à resistência e à ameaça sentida pela maioria dos vereadores em decorrência da implantação do OP; de outro, estabelecer apoio majoritário na Câmara, para consolidar a governabilidade democrática do PT no município.

Desse modo, o Mutirão nasceu da expectativa da população gerada na dinâmica do OP, em virtude da falta de esclarecimento e de regras mais sólidas e transparentes no desenho do OP de como atender às inúmeras prioridades decididas pela participação popular com o escasso recurso da prefeitura. Foi também a resposta imediata do Executivo à população que reivindicava pequenas obras nos bairros por meio de ações voluntárias estimuladas por uma ética solidária e moral entre os indivíduos, que seus organizadores chamavam de mutirão cidadão e participativo. Fruto de negociação com os vereadores, conformou igualmente negociação com os representantes da sociedade civil, que viam sua representação ameaçada pela não execução das prioridades decididas no ciclo.

Tal Projeto visava, em geral, à ação compartilhada entre governo e comunidade de modo participativo, na forma de co-gestão, porém, em Barra Mansa, os vereadores e/ou as Associações de Moradores, na figura de seus líderes, detinham o controle sobre as obras, demandas e prioridades de cada região. Desse modo, o seu funcionamento dependia prioritariamente do vereador e do presidente das Associações de Moradores, ressalvando-se que as regiões que não tinham controle de nenhum vereador eram representadas pela Associação de Moradores e, quase sempre, centravam-se na figura do Presidente da Associação.

[109] É importante esclarecer que a idéia do mutirão sempre esteve associada aos movimentos sociais urbanos no sentido de construir a cidadania ativa e uma identidade coletiva. A esse respeito ver a análise sobre os movimentos sociais na década de 90 em São Paulo, na qual se destaca o papel do Mutirão, de Gabriel FELTRAN (2003).

Essa proposta recoloca, portanto, o poder do vereador junto a sua região, bem como o do Presidente de Associação de Moradores, os quais decidiam a obra a ser realizada dentre aquelas escolhidas nas plenárias do OP, ao passo que a população participava apenas na execução do Mutirão.

Uma das prioridades escolhidas pelo Projeto Mutirão era a de executar obras e serviços pequenos – com custo máximo de cinco mil reais – que fossem compatíveis com as obras aprovadas no OP e que não tinham sido realizadas. Na prática, o Mutirão representou uma complementação ao OP .

Para a consecução do Mutirão nos bairros, os interessados deveriam encaminhar um requerimento à Prefeitura Municipal de Barra Mansa (PMBM) através da Secretaria de Obras.

A Prefeitura, por seu turno, estabelecia critérios técnicos para atender os pedidos dos bairros, a saber:

I- Prioridade;

II- Disponibilidade orçamentária e de caixa;

III- Programação em andamento, para evitar a execução simultânea de mais de um Mutirão por bairro, sendo que cada requisitante só poderia realizar 1(um) Mutirão por vez.[110]

Outro importante critério estabelecido no programa era a negociação entre a Prefeitura e o solicitante, o que revela a influência política dos representantes locais.

A Prefeitura atendia a solicitação ora das lideranças ora dos vereadores por meio do fornecimento de sacos de cimento, de escória e de caminhões, além de dar apoio com Recursos Humanos (Secretário de Obras, Engenheiro etc.) para avaliação técnica do pedido.

O Mutirão contava com a mão de obra da população e era executado com o maior número de pessoas durante os finais de semana. Assim, a ligação das lideranças nos bairros com o Executivo era um dos mecanismos tanto para dar a conhecer o projeto como para interferir no processo e reivindicar obras.

[110] Ordem de serviço n.02 - Projeto de Construção Participativa (Mutirão Democrático), 01/03/1999.

Essa ação – que a princípio se mostra participativa e democrática – deve ser questionada, pois, em lugar de democratizar a política e descentralizá-la com a participação popular, recoloca-a no padrão assistencialista já conhecido, reforçando o vínculo pessoal entre o vereador e a região que o elege, da mesma forma que repõe a política fisiológica e clientelista entre o presidente do bairro e sua região. Na prática, com essa implementação, verificou-se um processo de despolitização da participação popular e democrática que havia sido iniciada com o OP.

No que concerne à questão do trabalho do vereador nas comunidades, KUSCHINIR (2000) faz uma análise do cotidiano da política de uma vereadora no Rio de Janeiro que contribui para melhor compreensão do tema:

> As alianças se dão em vários níveis, diversas redes constroem seus acessos ao prefeito e quase sempre os disputam entre si. Na Câmara Municipal, o posicionamento dos parlamentares da situação ou dos grupos considerados de apoio ao executivo dá margem a acusações de infidelidade, jogo duplo e falta de compromisso entre supostos aliados.(KUSCHINIR, 2000, p.97)

O fato para o qual essa autora chama a atenção também ocorre em Barra Mansa, uma vez que as alianças acontecem para manter o acesso livre do parlamentar ao Executivo, de modo que possa atender os 'pedidos' de seus eleitores. Importa ressalvar que esse aspecto não é algo particular ao município em foco; pelo contrário, está no cerne da cultura política brasileira entre os parlamentares no Legislativo, tendo se tornado banal e corriqueiro. Semelhante troca não é vista como mal para cidadania, mas é entendida como resposta do parlamentar às demandas individuais de seus 'clientes' (eleitores). KUSCHINIR (2000) explicita bem essa perspectiva:

> (...) o trabalho legislativo é uma das contrapartidas importantes para a criação e manutenção dos acessos junto ao poder executivo (...).A obrigação [do vereador] decorre da noção de que a política é um meio para os acessos. Assim, as pessoas que ajudam o vereador a se eleger precisam e esperam ser recompensadas com esses acessos (empregos e vagas na escola). (KUSCHINIR, 2000, p.98-99) (Grifos nossos)

Na opinião de dois atores que participaram tanto do OP quanto do Mutirão, o último se mostra claramente relacionado a essa percepção do papel exercido pelo vereador, corroborando a análise relativa ao atendimento do Executivo aos parlamentares:

> (...) ela teve que trabalhar mais a relação com a Câmara para passar algumas medidas. Com isso instalou-se, na cidade, o chamado mutirão comunitário**,** que foi uma contramão do Orçamento Participativo. O que era o mutirão comunitário? Era uma maneira dos vereadores, que o vereador pressionou para ter, fazer obras dentro dos bairros em oposição ao OP. O que era o mutirão comunitário? Era obra do vereador. A prefeita teve, para poder governar [que negociar] com o Legislativo, com os vereadores. A prefeita dava tudo e os vereadores pegavam a população como mão-de-obra, faziam pequenas obras, obrinhas pequenas que acabou formando o gueto dos vereadores. Com o objetivo para ela poder governar, os vereadores pressionaram muito, era o jeito. Ela não tinha como passar as propostas da Câmara. Foi o acordo com os vereadores. (Entrevista com Líder e membro do PT em julho de 2003)

> Eu acho que foi uma maneira de os vereadores negociarem com a prefeita para poder desmotivar um pouco o Orçamento Participativo, porque o mutirão na maioria dos bairros seria... o material ia para o vereador. O vereador controlava aquilo. Ele tinha uma quantidade de cimento, uma quantidade de escória por semana, e ele controlava o que ele queria fazer dentro da comunidade. Ele completava a rua, ele fazia calçada, que ele determinava. Prova disso é que quem ganhava isso eram os vereadores que estavam do lado da prefeita. Não eram todos os vereadores que ganhavam. Vários vereadores foram eleitos por causa do mutirão. Com certeza. (Vereador do PSB; entrevista em abril de 2004)

Sem dúvida, semelhantes estratégias de negociação com a prefeitura reforçam a participação assistencialista. Em virtude disto, não existe inovação nesse tipo de projeto; pelo contrário: vê-se a preservação da política antiga na prática de algumas lideranças e de vereadores, que buscavam manter suas imagens atreladas às obras realizadas.

Por conseguinte, a complementação do OP com o Mutirão tornou-se um risco expressivo à democracia participativa que tinha sido iniciada na cidade, pois, apesar de o Mutirão representar o avesso do OP no sentido político, na prática, a população não conseguia estabelecer diferença entre os dois programas quanto ao assistencialismo/

clientelismo e cidadania, uma vez que sua preocupação centrava-se simplesmente na execução das obras no bairro, independente de qual maneira e por quais caminhos na política sua concretização seria alcançada.

No entanto, o Mutirão também foi visto de maneira positiva por gestores do PT, que, entre outras coisas, consideraram-no bem sucedido, porque teria efetivado a mobilização comunitária. Em sua grande maioria, os representantes do governo, portanto, não perceberam o Mutirão como perversão tanto ao OP quanto à cidadania ativa e negaram que reforçasse o clientelismo.

Tabela 5. Opinião dos Gestores sobre o Projeto Mutirão Democrático

Resposta	**Gestores do PT**
Negociação com o Executivo e os vereadores.	04
Reforça o vínculo do vereador com a comunidade	04
Falhas nas regras do OP – abertura de muitas prioridades.	03
Ameniza a grande expectativa da população no OP. Atende a população.	02
Ajudou na reeleição dos vereadores	02
É uma complementação ao OP	03
Foi um sucesso para a população da periferia, reforçou os laços comunitários e a solidariedade na comunidade.	05

Fonte: Pesquisa de campo - Barra Mansa, 2003/2004.

Poucos foram os que, de fato, criticaram o Mutirão por se opor politicamente ao projeto do OP. De fato, não havia análise crítica da parte dos gestores do PT, uma vez que estavam totalmente envolvidos com o programa de governo. Entretanto, do ponto de vista político e pedagógico, o Mutirão colocou-se como forte obstáculo ao estímulo à participação popular e seguiu o caminho que tanto era combatido nos discursos políticos. Tornou-se assim uma contradição dentro do projeto de implementação da democracia participativa, que o PT buscava consolidar e sustentar na cidade.

Concernente ao tema destacam-se as opiniões de dois membros do PT que eram do Poder Executivo e que implementaram o Orçamento Participativo, os quais, em exemplo de autocrítica, apontam para o fato de o Mutirão ter representado não só acordo com os vereadores, mas também um conflito que poderia colocar em risco o OP:

> O maior conflito foi quando a prefeita foi trabalhar nos acordos com os vereadores, obra do OP que não era feita dava para o

> mutirão e isso foi um conflito muito grande. Tem pessoas que saíram muito revoltadas dessa história porque o OP tava perdendo para o mutirão. (Gestor do PT; entrevista em agosto de 2003)

> Na verdade era um acordo para dar obras para o vereador, o movimento ficou passivo nessa história, o Coman ficou passivo nisso... (Líder Comunitário, Membro do PT; entrevista em julho de 2003)

É importante destacar que os gestores, por serem do PT e coordenadores do Programa, defendiam sua execução por visar não só amenizar o conflito com a Câmara, mas atender, de forma rápida e sem muitos custos, a população pobre que vive na periferia. Consideravam que esse atendimento representaria um retorno positivo nas eleições para o Executivo, pois viabilizaria pequenas obras em ruas que não tinham qualquer infra-estrutura há décadas. Tratava-se claramente de uma disputa pela ampliação da hegemonia do PT em detrimento de uma política voltada à cultura participativa e à consolidação do projeto democrático-popular.

> No governo anterior começou-se a se fazer calçadas, começou-se a se estudar fazer ruas que dificilmente se faria no orçamento, ruas afastadas, pequenas etc. Essa forma do mutirão foi uma forma de atingir esses lugares, e uma forma dos vereadores participarem desse processo. Nós montamos o Projeto Mutirão Democrático; poderia ser liderado por um vereador ou por uma entidade. Eu ia a toda inauguração e explicava o que era o mutirão, que não era obra do OP, pequenas obras, o objetivo era atender algumas demandas que não eram escolhidas no OP e, com essa forma de participação, resolver problemas com pequenos recursos. Não passaram de dez mil (reais). O projeto mutirão comunitário serviu também para destensionar a relação da Câmara com o OP e também para que se pudesse governar. (Gestor do PT; entrevista em agosto de 2003)

> Alguns mutirões eram encabeçados por vereadores, não havia problema, muitos mutirões eram liderados por vereadores junto à população no bairro. Ah, se envolveram porque, isso, eles sentiam que era a velha prática deles. Infelizmente há uma visão do vereador; é como se ele fosse um mini-prefeito, um subprefeito, as pessoas ficavam felizes de poder concretar a rua, as inaugurações de mutirão eram festas muito alegres, criado um vínculo entre os moradores, um caráter mais humano. (Equipe do Governo; entrevista em setembro de 2003)

Entretanto, se o projeto Mutirão não representou consenso,[111] este não existiu igualmente entre os representantes do PT no sentido de obter a hegemonia petista na cidade às custas de um acordo que pudesse colocar em risco o OP, como aparece nesse trecho de entrevista:

> (...) as pessoas [do PT] defendiam essa política. Nós não tínhamos maioria dos dezenove vereadores e três do PT. Eu achava que não devíamos buscar ter a maioria na Câmara de qualquer jeito. O governo municipal optou pra ter a maioria na Câmara e criou estratégias, ganhar apoio em troca de mutirão (que a prefeitura bancava). Então se criou a figura dos mutirões,. Era governo, vereador e população Quando você ia na comunidade, não era a prefeitura que estava fazendo era o vereador. O vereador que ficava lá o tempo inteiro; ele dizia: eu que consegui na prefeitura. Fazia o discurso que ele era o grande mentor do mutirão. Isso deu uma tensão o tempo inteiro, o governo preferiu ter essa tensão com as lideranças do OP do que com a Câmara, destensionou com a Câmara, mas tencionou com lideranças do movimento popular petistas e não petistas. Esse projeto reforçou o clientelismo do vereador; esta relação reforçou a prática clientelista dos vereadores em alguns bairros. Reforçou na população que tem que ser amigo de vereador pra conseguir coisas, uma relação horrível. (Equipe de governo; entrevista em dezembro de 2003)

4.1.1 Representação dos vereadores sobre o Mutirão

Na opinião dos vereadores houve consenso acerca de o Mutirão Democrático ter constituído sucesso, uma vez que o avaliaram como algo "positivo para a população", importante tanto para o bairro como para sua reeleição no parlamento. De acordo com a maioria dos entrevistados, o Mutirão representou uma relação de confiança com a comunidade do bairro e lhes deu visibilidade, ao se vincularem à feitura da obra e à participação direta no trabalho como "peão" junto à população. Na tabela abaixo podemos ver as diferentes opiniões dos vereadores:

[111] A idéia de um dissenso é fundamental para a democracia, já que, segundo RANCIÈRE (1996, p.105), "o consenso pressupõe o desaparecimento da política".

Tabela 6. Opinião dos Vereadores sobre o Projeto Mutirão Democrático

Resposta	Vereadores
Negociação com o Executivo	09
Reforça o vínculo do vereador com a comunidade	11
Ameniza a expectativa da população	07
Ajudou na reeleição	11
É uma complementação ao OP	11
Foi um sucesso para população da periferia e reforça os laços de solidariedade.	09

Fonte: Pesquisa de campo - Barra Mansa, 2003/2004.

As evidências empíricas mostram que a maioria dos vereadores aderiu sem críticas ao Mutirão por duas questões fundamentais. A primeira, o Mutirão atenderia suas reivindicações, amenizando o conflito com o Executivo. A segunda, o Mutirão seria o carro-chefe para sua reeleição no Legislativo. Além disso, para muitos, o Mutirão representou uma complementação ao OP, reforçando a idéia de ambigüidade na política local.

Na prática, o Mutirão funcionou como complemento ao OP e não como oposição. Como já foi dito, mas merece reiteração, na intermediação de serviços e políticas públicas, o que interessa à população é a materialização da obra e/ou serviço. Assim, tanto para a população quanto para os vereadores não interessava quem realizava e qual projeto estava vinculado à obra, OP ou Mutirão. O que almejavam era o atendimento do pedido feito ao parlamentar. Essa ambigüidade na política é ressaltada na literatura e se materializou no caso estudado como mescla entre participação e clientelismo, caracterizando-se como cultura política ambígua nos termos de RICCI (2004).

> Eu participei e talvez tenha sido o vereador mais atuante aqui. O mutirão ajudou a melhorar a qualidade de vida da população. Foram dois anos e meio trabalhando no mutirão. Eu fui o primeiro a fazer o mutirão no meu bairro. Tinha uma rua que, quando chovia, o pessoal pra sair de casa era complicado... Foi uma oportunidade de tirar o pessoal daquela lama. Dizer que foi excelente, não foi; seria realizar o asfalto... Eu morava no bairro há quarenta e dois anos, e a rua principal, em que nós fizemos o mutirão, era de barro; quando chovia, era um caos. Ele reforçou essa questão da confiança da população no vereador, mesmo sabendo que o município não tinha condição financeira de fazer asfalto. Nós sabíamos que era paliativo, mas a população

> participou. Eu iniciei os mutirões em agosto de 1998, eu percebi que o orçamento não ia contemplar todas as obras, eu sou o autor desse sacrifício, levamos essa melhoria para população (Vereador do PSB; entrevista em setembro de 2003)

Contudo, para vereadores do PT, a participação no Mutirão representou um constrangimento, pois, embora participativo, o projeto reforçava o vínculo clientelista, indo de encontro ao projeto do OP. O trecho do depoimento abaixo de um vereador do PT afirma essa questão do envolvimento dos vereadores com o Mutirão e o constrangimento frente à participação popular soberana presente no programa do OP.

> Eu participei, é uma coisa meio delicada, criou um conflito com a obra do OP porque a comunidade queria aquela obra e o município não tinha condições de levar aquela obra, não tinha poder para levar, não tinha condições e eles cobravam demais, eles queriam aquelas obras, até porque também eram cobrados pela comunidade. É, delegados do OP, representantes, conselheiros e os vereadores também estavam participantes, os delegados nas plenárias vinham cobrar dos vereadores, um cobrava o outro, e não tinha condições de fazer toda essa obra aí, abriu a possibilidade, um pedido de fazer em regime de mutirões que é uma coisa delicada, porque não é o papel do vereador fazer isso, é uma situação difícil o vereador ficar vendo o contribuinte, que deseja a obra, ele tem que colocar a mão na obra, trabalhar para ter aquela obra ali. (Vereador B do PT, entrevista em outubro de 2003)

O fato de o mesmo político participar dos dois projetos – o Orçamento Participativo e o Mutirão Democrático – reforça a nossa idéia de que os atores, na prática, exercem, ao mesmo tempo, diferentes maneiras de se fazer política, não havendo purismo nem neutralidade em suas ações cotidianas. Na verdade, projetos que eram ideologicamente opostos não se anulavam na prática, já que o vereador do PT e o líder comunitário, ao mesmo tempo em que participavam do OP – fortalecendo nova cultura mais participava e democrática – integravam o Mutirão, para garantir que não seriam rejeitados pela população. Vimos essa evidente ambigüidade na análise de alguns estudiosos no capítulo teórico, que é corroborada pela análise empírica.

4.2 CONFLITO COM O OP: AMBIGÜIDADE NA POLÍTICA

O Projeto Mutirão Democrático criou expectativas e conflitos na relação do Executivo com o Legislativo – porque a intenção, com a proposta do Mutirão, era a de amenizar o conflito com a Câmara. Por sua vez, esse acordo político criou dependência entre o Executivo e o Legislativo, pois, caso a Prefeitura não enviasse o material acordado para as obras, os vereadores continuariam fazendo oposição ao governo do PT, impedindo a governabilidade.

Por seu turno, o OP criou forte expectativa na população, fato evidenciado nas diferentes experiências de Orçamento Participativo espalhadas pelo Brasil (SILVA, 2001).

Em Barra Mansa, como existia pouco recurso para atender todas as demandas, em virtude do desenho institucional sem critérios claros na decisão das prioridades, criou-se o Mutirão como complemento ao OP e como saída proposta pelo Executivo para atender as prioridades decididas pela população nas plenárias do OP, por meio de pequenas obras que não estavam entre as três prioridades escolhidas no OP.

> O Projeto Mutirão nasceu da nossa pouca disponibilidade de recursos no orçamento. Nós fomos atropelados pela dinâmica. A demanda que era apresentada nas plenárias era extremamente maior, muito maior do que a gente tinha condição de fazer. A prefeitura fazia a prioridade primeira, segunda e terceira, digamos assim, e a quarta, quinta e sexta era feita através do Mutirão. Então, aí arrastou pela cidade inteira e nós vereadores participávamos desse mutirão, porque a prefeitura pedia. (Vereador do PT; entrevista em setembro de 2003)

O OP de Barra Mansa pode ser visto como de tipo misto, porque, ao mesmo tempo em que buscava a participação popular na escolha das prioridades, o Projeto Mutirão Democrático reforçava a participação individual, assistencialista e solidária associada aos vereadores. Essa questão da ambigüidade na cultura política foi destacada por dois vereadores que fizeram oposição ao OP e ao PT em Barra Mansa:

> Não quero te dizer que o governo anterior fez o OP de forma integral. Não fez não, ela fez o OP misto. Ela oferecia aos vereadores que apoiavam o governo cimento, escória, para esses vereadores colocarem mutirões nas ruas. Esse OP não foi exercido na sua plenitude no município de Barra Mansa, ela [a prefeita] teve

> que fazer isso, senão teria oposição ferrenha na Câmara, mais do que já tinha. O início dessa guerra foi com o OP, a relação com a Câmara foi péssima, de vez em quando ela pinçava um vereador. Aí ela criou o Projeto Mutirão: uma maneira de ela controlar a Câmara de Vereadores. Quando ela não mandava cimento, vereador se levantava contra ela, problema sério que ocorreu aqui. (Vereador PL; entrevista em agosto de 2003) (Grifos nossos)

> O vereador aqui é o seguinte, ela [a prefeita] pode fazer dez OP, mas eles precisam de obras, querem obras. Os vereadores se sentem representantes da população. É assim. Já que o OP não quer abrir mão dessa representação, então estabelece parâmetros para confecção de obras de acordo com a comunidade. Então faz o seguinte: manda os delegados irem na Câmara votar. Com o OP, a comunidade quer isso, aquilo e chega na Câmara. Foi, no início, uma tensão. Aí, ela cria o Projeto Mutirão. É isso. Vem o OP e ele passa a mostrar pra comunidade que é o OP que manda. Ninguém quer abdicar de poder; na hora de entregar o OP à comunidade – o que iria ocorrer – essa comunidade passaria a não precisar mais do vereador. (Vereador PMDB; entrevista em setembro de 2003).

O Mutirão enfatizava, portanto, a aliança do vereador com a comunidade do bairro e reforçava a política tradicional, clientelista – tão combatida no Plano de Governo do PT e no projeto democrático-popular. Como a maioria dos vereadores já exercia essa política assistencialista nos bairros como liderança antes mesmo de se tornarem parlamentares, sua "participação solidária" no Mutirão permitiu não só reforçar o vínculo pessoal com o bairro na troca por obras, mas, principalmente, reafirmar sua representação política individual como vereadores e, desta forma, garantir a reeleição. Pelo exposto, o Mutirão reforçava a participação assistencialista e solidária despolitizando o processo participativo iniciado no Orçamento Participativo.

Dentre os dezenove vereadores que se candidataram à reeleição e participaram do Mutirão, quinze vereadores conseguiram se reeleger em 2000, graças ao Mutirão e não ao OP.

> (...) nesse Projeto Mutirão, o vereador, na convivência dele com os moradores, eles conseguiam se destacar nas comunidades, mesmo porque a maioria dos projetos de mutirão, eles acabaram encabeçando o trabalho. Isso trouxe para eles voto, isso dá um retorno muito grande para o vereador. E algumas lideranças que

> quiseram participar efetivamente tiraram proveito disso. (Vereador do PV, entrevista em setembro de 2003)

Alguns vereadores que apoiavam a prefeita e outros que eram do PT defenderam que o Projeto Mutirão acabou reforçando o clientelismo e o personalismo ao centrar na figura do vereador o sucesso das obras realizadas. O Mutirão conseguiu, dessa forma, "recuperar o prestígio" do vereador, que fora perdido com o OP.

> (...) o mutirão reforçou essa cultura clientelista, você sabe porque? Porque os vereadores passaram a participar. Evidentemente, não tem nenhum vereador bobo, o mais bobo teve mil votos. Os vereadores viram nisso a chance de eles estarem participando ali, junto com a população. Eles se inseriram na história e isso aproximou os vereadores, tanto que, no nosso governo, de dezenove vereadores, quinze foram reeleitos, e aí o pessoal pulou de cabeça nos mutirões e reconquistaram a população, recuperaram o prestígio. O prestígio que eles não tinham acabou sendo recuperado através desses mutirões, e se reelegeram. A população não rejeitou o Projeto Mutirão. (Vereador do PT; entrevista em setembro de 2003)

Ao se afirmar que o Mutirão recuperou o “prestígio” dos vereadores, significa dizer que este fora perdido com o OP por conta da participação popular na escolha das prioridades das obras, que desvinculou a relação direta de pedido ao vereador. Esse aspecto confirma que o Mutirão repôs a política que o OP combatia, a da tutela, da dependência, do cliente e não do cidadão.

Dessa maneira, o Mutirão serviu de importante instrumento na busca da reeleição municipal, e fez com que o projeto político-ideológico do PT ficasse subjugado ao projeto eleitoral, visando à disputa pela hegemonia política entre os partidos de Barra Mansa. Assim, a busca da reeleição no parlamento se tornou mais importante do que o estímulo à participação popular.

4.3 PERCEPÇÃO DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE O MUTIRÃO

Para os conselheiros e delegados do OP, a sua visibilidade ficou ameaçada com o Mutirão, que tinha como ator principal o vereador, embora todos trabalhassem juntos população, vereadores e lideranças e representantes da sociedade civil no OP. Por essa

razão, o discurso dos representantes da sociedade civil ficou dividido entre o fortalecimento da participação popular e o do clientelismo na política.

Tabela 7. Opinião dos representantes da sociedade civil sobre o Mutirão

Resposta	Sociedade civil
Massacrou as novas lideranças nos bairros.	07
Complementação ao OP com pequenas obras.	14
Foi positivo, um sucesso para a população da periferia	18

Fonte: Pesquisa de campo – Barra Mansa, 2003-2004.

Já a população que mora na periferia e vive sob condições de pobreza, que sofre pela falta de infra-estrutura e de políticas públicas universalizantes entendeu o Mutirão como meio rápido e concreto de ver obras necessárias – e requisitadas há muito tempo – serem finalmente levadas a cabo. Os representantes da sociedade civil, apesar do mal-estar que isso pudesse causar, aderiram ao Mutirão, porque perceberam sua importância para a população da periferia e, também, porque aquele espaço lhes dava visibilidade no processo eleitoral que vislumbravam.

> Acho que o mutirão não entrou em conflito com o OP. Quando você passa em comunidade sofrida, carente, em época de chuva, é barro, é poeira. Dentro do OP, ela não tinha condição de fazer o asfalto; então fez pelo Mutirão. Foi uma chance que nós vimos de nossas ruas serem concretadas, fora da poeira e da lama. Foi muito importante, além de integrar os moradores, a comunidade. A gente fazia assim: topa sair da poeira e da lama e começar nos finais de semana o mutirão, nós mais vereadores, delegados e a Prefeitura. Tudo era através do vereador, todo o caminho era através dele. Ele conseguia o cimento, o material e nós mobilizávamos os moradores, era um trio: moradores, vereadores e prefeitura. (Líder comunitário; entrevista em abril de 2004)

> O mutirão foi uma saída que os vereadores tiveram, inclusive a gente teve um problema muito sério com isso porque a militância, essas novas lideranças, foi massacrada nessa época do mutirão. Porque o vereador chega lá [na comunidade] e: "Não, o meu mutirão aqui é prioritário". "Ah, mas eu queria fazer isso.!" "Não, mas eu tenho o meu mutirão lá, vai atrapalhar meu mutirão." E por outro lado, o governo saiu pedindo voto desse vereador, então ele amarrou o governo... (Conselheiro do OP, membro do PT; entrevista em dezembro de 2003)

> Ele [o mutirão] foi o elo da questão da política clientelista usando a necessidade da população, isso foi bom porque diminuiu os problemas imediatos através do mutirão, custou pouco pra Prefeitura porque diminuiu a questão do emprego e um monte de coisa. Por outro lado, ele deu voto para o vereador porque o cara usou isso [o mutirão] como ele que fez e não foi assim. (Conselheiro do OP, membro do PT; entrevista em dezembro de 2003)

As mudanças implantadas em Barra Mansa requeriam adaptação e, antes de tudo, disposição ao aprendizado de nova forma de negociação. Ora, como ficou evidente e foi muitas vezes reiterado, os vereadores não apresentaram esboço de disposição para qualquer tipo de mudança na forma como estavam acostumados a exercer a política, o que gerou obviamente desentendimento. Este, no entanto, não deve ser visto como obstáculo intransponível para a mudança; pelo contrário, as opiniões divergentes mostraram que isso na política é necessário para a construção da democracia. Nesse sentido recorremos à análise de RANCIÈRE:

> A conseqüência disso é que a lógica do entendimento "normalmente" só se apresenta sob a forma de paradoxo desconcertante e do conflito interminável. Dizer que há uma cena comum da palavra porque o inferior entende o que diz o superior só é possível mediante a instituição de um discorde, de um enfrentamento de princípio entre dois campos: há os que pensam que existe entendimento no entendimento, isto é, que todos os seres falantes são iguais enquanto seres falantes. E há os que não pensam assim. Mas o paradoxo reside no seguinte: os que pensam que existe entendimento no entendimento precisamente só podem fazer valer essa dedução a não ser sob a forma de conflito, do desentendimento, já que devem fazer ver uma consequência que nada deixa ver. (RANCIÈRE, 1995, p.61)

O Projeto Mutirão Democrático encarnou de maneira expressiva esse encontro conflituoso com o OP e marcou o ápice da negociação na política, com sua natureza ambígua, espécie de perversão e complementação do OP, que ajudou a dar particularidade à experiência de Barra Mansa, que não poderia ter um nome mais apropriado do que Orçamento Participativo Misto. Esse OP misto representou uma disputa política entre projetos distintos e antagônicos e teve impacto nocivo, do ponto de vista da construção democrática na cultura política.

Uma vez que era distinto do projeto participativo e do potencial democratizador que o OP poderia construir com a noção de participação social coletiva, o Mutirão representou uma perversão ao programa do OP. Nesse aspecto, o Mutirão serviu ao projeto conservador-neoliberal ao despolitizar a participação social, coletiva e cidadã.

> Estreitamente ligada a esse processo de deslocamento, na noção de participação, que constitui o núcleo central do projeto participativo e democratizante, percorre os caminhos. Por um lado, , a re-significação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil, com a emergência da chamada participação solidária e a ênfase no trabalho voluntário e na responsabilidade social, tanto de indivíduos como de empresas. O princípio básico aqui parece ser a adoção de um a perspectiva privatista e individualista, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo da participação social. (DAGNINO, 2004, p.102)

Nessa reformulação, o OP se contamina pelas práticas políticas mais tradicionais e clientelistas, tornando-se evidente a ambigüidade na ação política dos sujeitos, que pode ser caracterizada por dois momentos, utilizando-se os termos de expansão e retração, como elaborados por AVRITZER. O momento de expansão caracteriza-se aqui como a oportunidade de inovação no processo de construção democrática, enquanto o refluxo e a retração foram justamente os momentos em que diferentes formas de negociação foram utilizadas.

O OP, portanto, para avançar no sentido de propiciar a inovação democrática em contextos particularmente clientelistas, precisou recuar e foi se contaminando pela cultura mais conservadora enraizada na cidade.

Esse ponto de encontro foi o ápice da negociação na política representando um reforço ao clientelismo, o que evidencia contradição não só entre projetos, mas no exercício da disputa na política, que DAGNINO (2004) comenta como deslocamento e despolitização da noção de participação e cidadania.

Nesse sentido, o Projeto Mutirão Democrático representou um risco à participação popular e ao OP, descaracterizando a política participativa bem como despolitizando o mecanismo desencadeado pelo PT por meio do reforço individual dos vereadores no tocante às obras e ao bairro que representavam. Esse foi o ápice da tensão no OP, pois a

particularidade dessa experiência revelou que houve mescla e complementação entre o OP e o Mutirão – o chamado OP misto.

4.4 REPRESENTAÇÃO DA CIDADANIA NO PROJETO MUTIRÃO

A noção de cidadania é re-significada no projeto Mutirão, uma vez que a cidadania estava associada a dois elementos. O primeiro, a participação individual, solidária e assistencialista tanto dos vereadores quanto dos representantes do OP. O segundo elemento é que a participação da população estava relacionada à prática do voluntariado típico da versão comunitarista, de um campo ético-moral em que é cidadão quem participa de maneira "solidária" e "voluntária" no Mutirão. Essas versões neoliberais em torno da noção de cidadania são destacadas por DAGNINO (2004) ao enfatizar que "esse deslocamento de 'cidadania' e 'solidariedade' obscurece sua dimensão política e corrói as referências à responsabilidade pública e interesse público, construídas com tanta dificuldade pelas lutas democratizantes do nosso passado recente" (DAGNINO, 2004, p.108).

Tal obscurecimento se deu no conflito com o projeto do OP, que buscava a construção da cidadania coletiva entre os sujeitos que participavam nas decisões e deliberações nas plenárias. Nesse aspecto, no OP, versões sobre a cidadania apareceram como "cidadania é participar", cidadania é decidir como Estado, cidadania é partilha de poder, "cidadania é construir direitos".

> O OP possibilita a cidadania, isso é cidadania, o indivíduo vir ali no bairro participar e depois decidir o que vai ser feito no bairro, o Prefeito chega e diz: vou fazer aqui, às vezes eles [do governo] não querem que faça aquilo. Ele [o povo] escolhe o que deve ser feito, isso pra mim foi fundamental, foi um marco, foi uma alavanca, uma semente plantada é uma pena ter parado. (Vereador do PT; entrevista em setembro de 2003)

Por sua vez, no Mutirão, a cidadania estava ligada à participação voluntária, individual e solidária dos sujeitos no sentido de garantir o atendimento das reivindicações particulares, as de seu bairro e de sua rua, em detrimento do que o OP tentava, com muitos entraves, construir: a idéia da inversão de prioridades e o sentido de olhar os problemas da Cidade como um todo para se atingir uma noção coletiva e politizada da cidadania.

> (...) o mutirão eram obras pequenas, e era uma forma de atender à qualidade de vida, vezes você morava numa rua empoeirada, e você gasta três ,quatro finais de semana em grupo e resolve o problema com o mutirão, as pessoas ficaram felizes! Havia uma confraternização maior, as inaugurações do mutirão, a prefeita era convidada para a Festa, era uma festa muito alegre e solidária, porque o mutirão tinha criado esse vínculo entre os moradores, o mutirão teve esse caráter mais humano. (Gestor; entrevista em setembro de 2003)

Essa ambigüidade política fez com que o Mutirão se tornasse um risco à democracia participativa iniciada no OP, porque, de um lado, foi um sucesso para a população – e, isso, foi mesmo – mas, por outro, não obteve êxito do ponto de vista da construção de uma participação social politizada na busca de nova cultura política participativa tão aclamada nos discursos dos gestores e dos representantes do OP. Na prática, representou uma perversão à cidadania ativa e à participação popular. Quanto a esse aspecto, diz DAGNINO (2004):

> (...) as redefinições neoliberais de cidadania repousam sobre um conjunto de procedimentos. Alguns ressuscitam a concepção liberal tradicional de cidadania, outros são inovadores e contemplam elementos novos das configurações sociais e políticas da contemporaneidade. Em primeiro lugar, de novo, eles reduzem o significado coletivo da redefinição da cidadania anteriormente empreendida pelos movimentos sociais a um entendimento estritamente individualista dessa noção. (DAGNINO, 2004, p.106)

O grande obstáculo do Executivo local foi esse: ao tentar negociar com os vereadores, o rumo do projeto, que estes combatiam, foi perdido. Embora se tivesse em mente o atendimento das demandas às classes populares, acabou-se mesclando e reforçando a cultura política conservadora da cidade fundada na troca e não no direito conquistado pela participação popular. A briga na política permaneceu viva, pois tanto os representantes do OP quanto os parlamentares não abriram mão de ter o controle sobre o processo participativo por meio do Mutirão. Visando à ampliação da hegemonia de seus respectivos partidos, abortaram o projeto democrático-popular e colocaram em risco a "nova cultura participativa". Esse é o desafio da democracia participativa no enfrentamento de uma sociedade com traços herdados de culturas autoritárias, clientelistas e fisiológicas.

Em suma, o Mutirão representou a ambigüidade na política de Barra Mansa, em que o projeto do OP se entrelaçou com o Mutirão, colocando em risco a participação da sociedade civil na intenção de se construir um projeto democrático e popular. O que se viu foi a ação voluntária, a participação assistencialista de natureza solidária, que se opõe ao projeto do OP. O Mutirão deslocou a noção politizada da cidadania e da participação popular, a qual foi substituída por outra, "assistencialista" e "solidária", e a cidadania deixou de ter dimensão coletiva na construção de novos direitos, caracterizando-se como cidadania individual (liberal).

No próximo capítulo destacaremos como seu deu esse conflito entre a Câmara e o Executivo com a implementação do OP na cidade.

****

SÍNTESE DO CAPÍTULO

Neste capítulo buscamos mostrar o 'ápice do conflito' que o OP provoca entre os parlamentares, ou seja, tentamos compreender e desvendar como se deu o encontro difícil entre Executivo e Legislativo com a implementação do OP em Barra Mansa. Vimos que o Executivo realizou um acordo com os vereadores mediante a instalação do chamado Projeto Mutirão Democrático, visando amenizar a oposição e, particularmente, tornar possível que o PT governasse com o máximo de consenso. Esse projeto provocou reações entre todos os atores: os vereadores, os gestores e os representantes da sociedade civil no OP – delegados e conselheiros. Os vereadores aderiram ao Mutirão Democrático, pois este reforçava seu prestígio junto aos redutos eleitorais nos bairros, mesmo os do PT, que participaram de forma constrangida não só do OP, mas também do Mutirão. Já os representantes da sociedade civil, mesmo integrando o OP, sentiram sua liderança fragilizada face ao Mutirão. Já para a população, que não faz distinção entre os programas, o que interessa é o atendimento das demandas, não importando por qual projeto. Na prática, o Mutirão despolitizou a participação e o projeto democrático que o PT pretendia construir durante a implementação do OP.

V. CONFLITOS ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO PROVOCADOS PELO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O capítulo que ora apresentamos pretende descrever os conflitos entre a Câmara de Vereadores e o Executivo, provocados, na política local, com o aparecimento do OP na cidade de Barra Mansa.

Como vimos no capítulo anterior, o Executivo sofreu dificuldades ao implantar essa proposta de democratização do orçamento público. Uma destas foi referente à questão política entre os vereadores, que reagiram imediatamente quando o OP foi implementado e obrigou o Executivo a realizar uma negociação na política.

Assim, desdobrando essa questão destacaremos seus efeitos na política local, principalmente na relação entre o Executivo e o Legislativo quando o OP entra em cena e disputa "a clientela" na troca por obras, serviços e Políticas Públicas. Nesse sentido, a relação entre a democracia representativa e a democracia participativa ganha destaque no embate entre a Câmara de Vereadores e o instrumento participativo representado pelo OP.

Iniciaremos mostrando brevemente o cenário no qual identificamos nesse jogo democrático e nessa disputa política um conflito pouco desvendado na literatura do OP: a troca política, a intermediação de interesses entre o Executivo e o Legislativo. Dito de outra maneira, queremos argumentar que experiências democráticas também podem ser remodeladas pela política clientelista, através da capturação e ressignificação da participação democrática. As evidências empíricas mostraram o conflito entre o Legislativo e o Executivo, que é acirrado quando o OP é colocado em prática pela primeira vez nos municípios.

5.1 CENÁRIO, ATORES E INTERMEDIAÇÕES NA POLÍTICA: A CÂMARA DE VEREADORES

O cenário da disputa é a Câmara de Vereadores em Barra Mansa. A relação de forças na cidade é sentida pela oposição de vários políticos locais que há muitos mandatos

reproduziam no cotidiano da política[112] uma ação conservadora, que se revela em práticas assistenciais de caráter emergencial e pontual, reproduzindo uma relação de dependência com seus eleitores-clientes.

No município de Barra Mansa, a Câmara de Vereadores no período de 2000-2004 era composta por 19 vereadores, existindo então um equilíbrio na distribuição das cadeiras parlamentares entre os partidos. Por não possuir a maioria de apoio necessária para a condução do mandato, a Prefeitura do PT teve que fazer ampla aliança para manter sua legitimidade e direção na condução do Executivo local.

Neste cenário é importante destacar resumidamente a formação sociopolítica dos partidos em Barra Mansa nos últimos anos bem como o papel do PT nas últimas eleições. No quadro abaixo vemos o número de vereadores e de partidos representativos no município:

Quadro 15. Número de vereadores eleitos em Barra Mansa para a Câmara Municipal

Partidos	Ano/93-97	Ano-97-00	Ano-00-04
PT	03	03	03
PSDB	01	03	02
PMDB	02	01	02
PSB	02	---	02
PDT	01	01	02
PV	01	01	02
PL	01	02	01
PDC	03	----	-----
PRP	----	02	---
PPS	----	01	----
PFL	-----	02	02
PTB	----	----	01
PPB	----	03	02

Fonte: Câmara Municipal e site: www.tre.rj.gov.br

De acordo com esse quadro, pode-se verificar que durante as três últimas eleições os partidos mantiveram a mesma média na distribuição das cadeiras parlamentares, tendo havido migração partidária apenas nos anos eleitorais.

[112] O termo cotidiano da política é pensado a partir de KUSCHNIR (2000).

A história da Câmara de Vereadores e dos partidos na cidade se confunde nos últimos cinqüenta anos com a predominância de algumas famílias[113] que se revezaram no poder Executivo e determinaram a política na cidade. Os partidos que acompanhavam as lideranças políticas eram predominantemente representados pelo PSDB e PFL. O PSB, PDT e PMDB também tiveram influência em Barra Mansa.

Já o PT e o PV, tidos como partidos de esquerda, tiveram pouca expressão política nessa década. Somente em 1997, o PT conseguiu ganhar uma eleição municipal, quebrando a hegemonia dessa tradição familiar e de fortes grupos políticos na cidade. Porém, a força política do PT não foi suficiente para manter e construir uma nova hegemonia na cidade, já que em 2000 e 2004 perdeu as eleições para o PMDB, na figura do Prefeito Rossoevelt,[114] aliado político do Presidente Nacional do PMDB.[115]

Durante a realização desta pesquisa, alguns vereadores estiveram sem partido em certos momentos e mudaram de partido nos dois últimos anos, justamente com a proximidade das eleições municipais. Como exemplo, tem-se que, na última eleição, em 2000, o prefeito eleito era do PDT, foi para o PSB, acompanhando a legenda da principal liderança do partido, em 2004, e se encontra no PMDB.

A adesão do prefeito à migração partidária do governador, como destacado por SANTOS JÚNIOR (2001), revela a importância do apoio ao governador para a garantia de recursos para o município e o aumento das chances dos candidatos da prefeitura de serem eleitos.

113 Conforme documento Histórico da Câmara Municipal de Barra Mansa (1.ed. em 1991), desde a década de 50, três prefeitos se revezavam no poder Executivo, a saber: (1951-1955) Prefeito João Chiesse Filho; (1955-1959) Engenheiro Leonísio Sócrates; (1959-1963) João Chiesse Filho; (1963-1967) Moacyr Chiesse; (1967-1971) Marcelo Drable; (1971-1973) Professor Amaral (1973-1977); Dr. Féres Nader (1977-1983); Marcelo Drable (1983-1989); Professor Amaral (1989-1993); Dr. Ismael de Souza (1993-1997).

114 Houve migração partidária dessas lideranças políticas no Rio de Janeiro, que acompanharam a figura de Garotinho, que saiu do PDT, foi para o PSB e por último se filiou ao PMDB. Em novembro de 2000, o então Governador do Estado Anthony Garotinho anunciou a sua saída do PDT, ao qual estava filiado.

115 O presidente Nacional do PMDB é Anthony Garotinho e a governadora é sua esposa, Rosinha Matheus.

Quadro 16. Mudança partidária de vereadores entre os anos de 2000 e 2004

Partido	Nº de vereadores Ano 2000	Nº de vereadores Ano 2004	Nº de mudanças	Total em 2004
PT	03	02	01	02
PMDB	02	03	01	03
PSB	02	04	02	04
PL	01	02	01	02
PV	02	01	01	01
PSDB	02	01	01	01
PFL	02	0	02	01
PPB	02	01	01	0
PP	0	01	01	02
PTB	01	01	---	01
PSDC	------	01	01	01
PDT	02	02	0	02

Fonte: TRE 2000 e 2004.

Conforme as evidências do quadro acima, o PT apresentou apenas uma mudança partidária no último ano, em 2004, o que pode revelar a fidelidade partidária dos vereadores ao projeto político do partido. O partido em que mais ocorreram mudanças foi o PSB, que ganhou duas cadeiras no parlamento em virtude da migração partidária, aumentando o número de vereadores para quatro. Esses vereadores acompanharam o Prefeito, que tem força e influência junto ao governo do Estado do Rio de Janeiro.

Tal fato evidenciou, como apontou SANTOS JÚNIOR (2001), a fragmentação, a alternância e a falta de fidelidade partidária. Assim, pouco importa o partido ao qual o político está vinculado, uma vez que as mudanças partidárias estão associadas à força política pessoal de cada candidato e não à do projeto político do partido. A questão das alianças está vinculada ao acesso ao orçamento que o político terá para continuar reproduzindo sua política local de forma clientelista[116] e revela, portanto, como a política local está marcada pela cultura personalista.

[116] A questão da política clientelista no Estado do Rio de Janeiro tornou-se fato publicizado em todos os jornais durante o mês de maio de 2005 pelas denúncias realizadas, na última eleição de 2004, quanto ao Presidente do PMDB, Anthony Garotinho. Ver: Justiça pune coronelismo, condenação por clientelismo, *O Globo*, 14/05/2005.

O cotidiano da Câmara de Vereadores é bastante singular, por conta de alguns instrumentos legais utilizados pelos vereadores. A atividade legislativa municipal tem como prerrogativa a fiscalização do Executivo e a elaboração de leis de interesse coletivo e público[117], porém, como discutiremos adiante, o cotidiano do parlamentar em âmbito municipal foge bastante a essas obrigações. De fato, para além da criação de leis, ao investigarmos as Atas da Câmara Municipal,[118] identificamos uma atividade legislativa preocupada com os eleitores locais e os pedidos feitos diretamente aos vereadores. O que vimos foi um número significativo de Requerimentos, Indicações, Ofícios e Moções. Estas últimas representam uma atividade bastante significativa, que intitulam a concessão de *"Título de Cidadania Barramansense"*.

A partir da observação de algumas sessões da Câmara mediante a análise das Atas foi sendo caracterizado um cotidiano parlamentar bem distante do que seria a prerrogativa de um parlamentar eleito para representar os interesses públicos. A maioria das sessões se restringia primeiramente à solicitação de várias "entidades" e associações de moradores no sentido de que o parlamentar atendesse seus pedidos por intermédio das indicações.[119] Em segundo lugar, as atividades legislativas referiam-se aos requerimentos dos vereadores. O que me causou estranheza foi o número de projetos de lei e de emendas ao orçamento, que eram pífios e não tinham relevância frente às outras atividades citadas.

A título de exemplo, destacamos trechos de algumas atas desvendando o cotidiano bem provinciano e personalista da cultura política local.

> (...) ofício de congratulação ao Presidente eleito da Associação de Moradores do bairro Vila Nova, ofício de congratulação de jornalista que está comemorando mais um Aniversário; ofício de congratulação aos alunos do 3º Ano do colégio pelo trabalho apresentado sobre meio ambiente em Barra Mansa.(Atas da Câmara Municipal de Barra Mansa, 1997).

---

[117] De acordo com o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Barra Mansa no art.2º "a Câmara municipal tem funções legislativas e exerce atribuições de fiscalização externa financeira, orçamentária e patrimonial, controle e assessoramento dos atos do Executivo, e pratica atos de administração interna."

[118] Infelizmente não foi possível realizar um levantamento completo do Livro das Atas. Em um trabalho de campo solitário, isso se torna bastante complicado e, por esse motivo, elegemos alguns meses entre a entrada do governo do PT, privilegiando o início do ano e o mês de setembro, quando tem a votação orçamentária dos anos de 1997, 1998, 1999 e 2000.

[119] A questão das indicações será tratada no final do capítulo.

> O Vereador X solicita saneamento básico, rede de águas pluviais e asfaltamento da Rua 18, Bairro Piteiras. O Vereador Y solicita construção de creche no bairro Nossa Senhora de Lourdes – Vila Brígida; o Vereador Z solicita infra-estrutura e pavimentação da Travessa 05 – Recanto do Sol. (Ata da Câmara Municipal de Barra Mansa, 1997)

Verificou-se por esses dados que a participação política dos vereadores se constituiria pelo atendimento das bases eleitorais, seus currais locais, reproduzindo uma prática assistencialista, pouco voltada à implementação de políticas sociais universais. Notamos ainda que algumas famílias ainda têm o poder de influenciar a política local, o que deriva da própria formação da Vila de Barra Mansa, marcada pelo mandonismo local e pela interferência pessoal daqueles que possuem poder político e que acaba dando forma "provincial" (como optamos por denominar) às atividades dos vereadores. Tudo isso mostra, ao longo desses anos, a construção de uma cultura política entre atores que possuem poder econômico e político.

O predomínio do personalismo e do pragmatismo em detrimento do projeto político-ideológico do partido faz da entrada do PT no Executivo um duplo desafio. Em primeiro lugar, torna-se fundamental neutralizar os traços históricos mais conservadores e perversos à cidadania, e, em segundo lugar, é preciso instaurar um caminho novo associado à própria história do PT – uma história associada aos Movimentos Sociais no sentido de proporcionar a mobilização da sociedade civil e exercer a política com transparência e participação popular. Este era o tom do discurso que se esperava quando o Partido chegasse ao poder Executivo. É disso que trataremos a seguir.

5.2 PARTIDO DOS TRABALHADORES EM BARRA MANSA: BREVE HISTÓRICO DE LUTA E TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

A história do PT em Barra Mansa se confunde com a gênese de seu nascimento em âmbito nacional. Sua formação original, em 1982, coincide com a sua constituição em Barra Mansa.

É sabido que o associativismo local, como foi abordado anteriormente, esteve ligado a algumas frentes: (1) ao novo-sindicalismo dos anos 80; (2) ao papel dos movimentos populares e (3) ao papel da Igreja Católica, por meio das CEBS (Comunidades Eclesiais de

Base). Esses atores propiciaram o aparecimento de novos personagens urbanos (SADER, 1987) e de novos sujeitos de direitos.

Em Barra Mansa, a forte influência da Igreja, das CEBS, foi fundamental para o surgimento do PT, o que pode ser corroborado pela opinião de um militante do Partido desde sua fundação:

> (...) o PT continuou sua organização interna, fortalecendo o que a gente chamava de núcleo de base do Partido.Com uma relação muito próxima com o movimento sindical e também os setores da Igreja, muito forte aqui na região, pessoal ligado à teologia da libertação, a diocese tem esse trabalho avançado. O PT nasce junto com as CEBS, muita gente de dentro do PT ainda hoje é das Comunidades de Base. O PT foi organizando suas bases do que a gente chamava e chama dos núcleos de base do PT. (Entrevista em fevereiro de 2004 com Militante fundadora do Partido em Barra Mansa)

A prática de associar a militância partidária em Núcleos de Base locais nos diferentes bairros é fruto, portanto, da própria organização partidária e do associativismo nos pequenos municípios. Esses Núcleos de Base, por sua aproximação com a população, buscam preservar a prática política abandonada pelo próprio PT em outros Estados, como foi mencionado no depoimento anterior. Em Barra Mansa, a maioria dos líderes partidários ainda é originária ou dos movimentos sociais ou das organizações da Igreja Católica e do novo sindicalismo dos anos 80.

A forte relação entre o Partido e os movimentos sociais urbanos está associada à própria origem do Partido. Conforme argumentou MENEGUELLO (1987), na época do surgimento do PT, a estreita relação entre o partido e os movimentos sociais era conseqüência da menor ênfase dada pelo PT, em sua ação política, à atividade eleitoral. Porém, hoje, essa relação se modificou, já que o PT tenta se legitimar através da ampliação cada vez maior do Partido na representação política do Parlamento.

De fato, o processo de crescimento e amadurecimento do PT fez com que, ao longo dos anos – em especial, a partir dos anos 90 – priorizasse a luta eleitoral-parlamentar. Apesar de continuar aliado às bases que o sustentaram na sociedade, busca também maior legitimidade eleitoral na Câmara de Vereadores de Barra Mansa para ampliar sua liderança

e fortalecer o projeto político. A idéia de manter os Núcleos de Base[120] no município, concepção original no projeto de aparecimento do Partido em todo o país, reforça o argumento da influência de vínculos entre as lideranças dos bairros, o movimento popular e o PT no município.

Duas questões básicas são mantidas pelo PT: (1) a proposta de democracia participativa e (2) a ligação entre as bases populares e o partido. Ambas foram fundamentais para alicerçar as bases de construção e de implementação do programa do OP no município, quando o PT ganhou as eleições pela primeira vez em Barra Mansa, no ano de 1996.

Em 1988, na primeira eleição do Partido para Prefeito e vereador no município, o PT lançou 28 candidatos a vereador. Nessas eleições, o PT concorria pela primeira vez e conseguiu o terceiro lugar nas pesquisas, elegendo dois vereadores e tendo grande votação na legenda, com 2.033 votos.

Nas eleições seguintes, em 1992, o PT lançou 37 candidatos a vereador e ficou em segundo lugar nas eleições para a Prefeitura, elegendo três vereadores.[121]

Já no ano de 1996, o PT lançou 27 candidatos a vereador e, pela primeira vez, elegeu o prefeito – a Prefeita Inês Pandeló, com 34.427 votos –, mantendo os três vereadores que tinha.

Quadro 17. Resultado das eleições em 1996.

Ano 1996	Votos
Inês – PT	34.427
Ismael – PDT	25.937
Roosevelt – PSB	9.498

Fonte: TRE, Eleições, 1996.

Em 2000, o PT não conseguiu a reeleição, mas garantiu idêntico número de vereadores na Câmara. Pode-se observar que o partido vinha crescendo, de modo paulatino, ao longo das últimas eleições no município. Conforme os documentos analisados, embora Barra Mansa tenha hegemonicamente partidos conservadores, famílias que se revezavam no poder, o PT sempre obteve boa votação nas eleições municipais. Tal fato evidencia a

[120] A esse respeito ver MENEGUELLO (1987).

busca por mudanças e transformações sociais por parte bda população, das classes populares, e revela os conflitos existentes e a disputa da hegemonia política entre o PT – que representa a esquerda no município – e outros partidos, que reproduzem a política mais conservadora.

À luz dessas reflexões é importante ressaltar que o PT sempre teve em seu ideário partidário um projeto político de construção de nova hegemonia, de uma forma inovadora de se fazer política através de representação política mais popular, ou seja, uma associação entre a democracia representativa e a democracia participativa. Por essa razão, ao ganhar as eleições em Barra Mansa, o discurso do PT era o da construção de um governo democrático-popular. Esse modo petista de governar sofreu limites frente à cultura política conservadora e às próprias opções da direção do Partido, que, nacionalmente, abandonava de modo paulatino sua marca registrada para se preocupar cada vez mais com a entrada do PT no Legislativo, ocupando os espaços institucionais do Estado através das eleições: uma política mais pragmática e menos revolucionária e ideológica.

Em 2004, as eleições municipais foram marcadas por uma luta acirrada entre diferentes blocos políticos representados pela esquerda e pela direita. De um lado, o Prefeito do PMDB tenta a reeleição com amplo apoio não só do governo do Estado do Rio de Janeiro, como também de vários partidos Políticos. A chapa intitulada "Coligação do Bem" formada, com três coligações proporcionais, pelos seguintes partidos: (PSDB-PSB), (PMDB-PMN) e (PSDC-PP). Outra chapa com a candidata do PT (PT, PPS e Pcdob); finalmente, o candidato do PL, Guto Nader, com a coligação: PL, PSC, PTB, Prona, PRTB, PFL, PTN, PSL.

Em Barra Mansa, o número de candidatos para vereador em 2004 (192 candidatos) foi menor do que na eleição em 2000 (288 candidatos). Um elemento que deve ser considerado como fundamental para a expressiva diminuição de candidatos foi a Lei[122] instituída em 2004, que reduziu em todo o Brasil o número de vereadores nas Câmaras municipais.

---

[121] Fonte: Dados do Diretório do PT em Barra Mansa.

[122] Resolução do TSE de nº21.702 de 02/04/2004 trata sobre os números de Vereadores a eleger segundo a população do município de acordo com o art.29, IV, da constituição federal.

A comparação entre o número de candidatos a vereadores do PT entre 2000 e 2004 evidencia queda significativa, como demonstra a tabela abaixo:

Tabela 8. Candidatos à Câmara Municipal de Barra Mansa

Número de candidatos do PT	Ano
27	2000
15	2004

Fonte: TRE, 2004. Pesquisa de campo.

A redução de mais de 50% – como demonstra a tabela acima – pode ser atribuída a dois fatores. O primeiro, era a legitimidade garantida ao PT nas eleições em 2000, por ser o partido no poder Executivo. O segundo, – que aqui nos interessa analisar – foi o incentivo patente que significou a implementação do OP para a candidatura das novas lideranças a cargos legislativos. Essa queda de candidatos confirma, portanto, a nossa argumentação de que, no período de 1997 a 2000, o partido incentivou a candidatura dos representantes da sociedade civil através do OP, revelando uma disputa hegemônica na política local[123] (mesmo que a natureza formadora de novas lideranças do OP tenha como conseqüências naturais a inovação e renovação na política).

O incentivo à candidatura das lideranças do PT representou, já no início da implantação do OP, um conflito com os vereadores da oposição, que estavam há muitos anos na Câmara e sentiram seus cargos ameaçados. Essa mudança na condução política do PT também foi destacada por OTMANN (2004) na pesquisa que realizou em São Paulo, Itabuna e Porto Alegre. Segundo o autor, a busca por representação legislativa está diretamente ligada à mudança do PT que, nos anos 80, particularmente em 1988, voltava suas ações para a mobilização popular e, a partir de 2000, passa a centralizar sua política para o processo eleitoral. OTMANN sustenta que

> In 1988 the PT was a party that stimulated the social struggle....the PT of 2000 is a party that is markedly institucional. IT is a party that works to win elections. Today the sectors with the PT that seek to organize the excluded are counter hegemonic factions. (OTTMANN, 2004, p.15)

[123] Essa questão será aprofundada no último capítulo da Tese.

Essa mudança foi confirmada também em Barra Mansa já em 1997, pois, embora o PT tivesse sido eleito com a bandeira da participação popular, na prática, o que se deu foi um pacto conciliatório voltado para a questão eleitoral e à manutenção da governabilidade local.

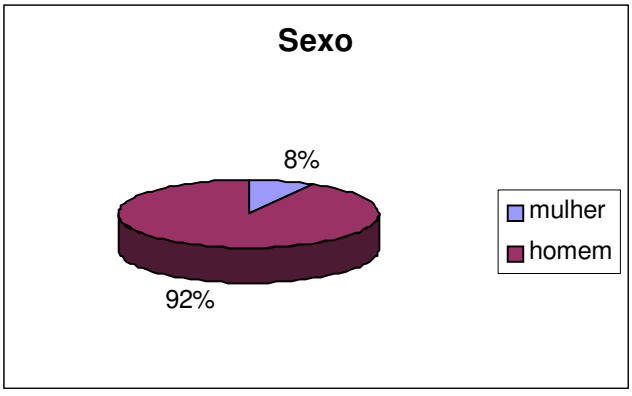
Verifica-se, dessa forma, nova maneira de governar,[124] com acordos e negociações políticas – um modo de gestão bem diferente do *slogan* do PT nos anos 80 e distante da proposta de socialismo, revolução e transformação radical da sociedade. Mas essa versão mais conciliatória e negociada não nega nem desmerece a contribuição, o incentivo e o pioneirismo do governo do PT local.

5.3 PERFIL DOS VEREADORES E PRIMEIROS CONFLITOS NA POLÍTICA COM O OP

O perfil dos vereadores que participam da vida política em Barra Mansa reflete os traços herdados de um exercício conservador da política. Nesse sentido, não é de se estranhar a resistência ao OP ou a qualquer tipo de renovação política.

Dos 12 vereadores, incluindo três ex-vereadores que foram entrevistados, constatamos que a maioria era do sexo masculino, representando 92% para homens e 8% para mulheres, o que nos permite afirmar que a participação das mulheres no espaço público é ainda muito limitada. A questão do gênero poderia ser um dos obstáculos para esse envolvimento na sociedade civil.

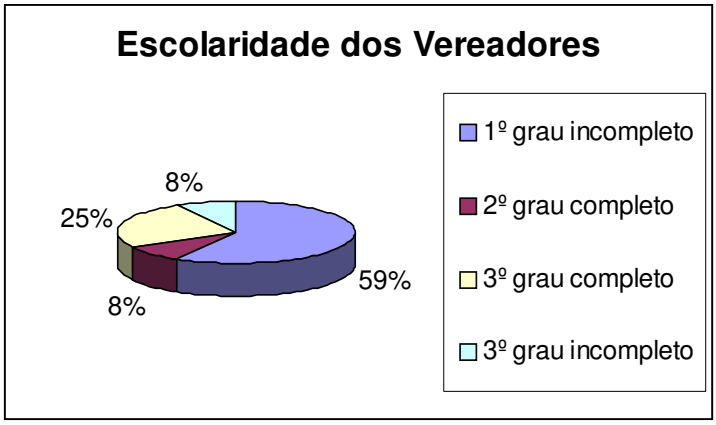
Gráfico 17. Entrevistados e Gênero



[124] A esse respeito, José DIRCEU (1999, p.18) afirma: "(...) o Modo Petista de governar está superado, estamos vivendo uma nova situação, de certa maneira um novo período histórico".

No que diz respeito à escolaridade: 59% dos vereadores possuíam baixo grau de escolaridade. Dos entrevistados, sete vereadores tinham o 1º grau incompleto; apenas um vereador (8%) possuía o 2º grau completo; um vereador (8%) com o 3º grau incompleto e três vereadores (25%), o 3º grau completo.

Gráfico 18. Escolaridade dos Vereadores



No que se refere à idade, os dados mostram que a maioria dos vereadores era de pessoas com mais de 30 anos. Se cruzarmos esse dado com a experiência deles na comunidade, encontraremos predominância de muitos atuando nos bairros. Isso deixa evidente que o seu interesse pelo Legislativo surge em decorrência de participação anterior na comunidade como líder e/ou representante de associação de moradores.

No que diz respeito à participação associativa na cidade, variável mais relevante para nosso estudo sobre a cultura política. Constatamos que a maioria realizava trabalho comunitário anterior ao mandato no Legislativo municipal, conforme mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 19. Tipo de participação no bairro antes de ser vereador

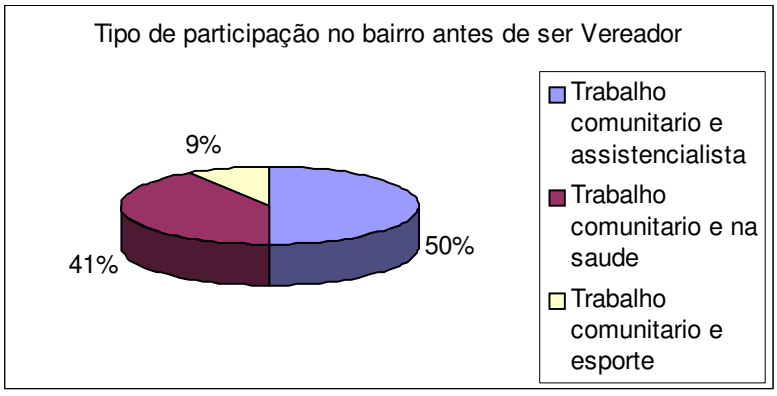
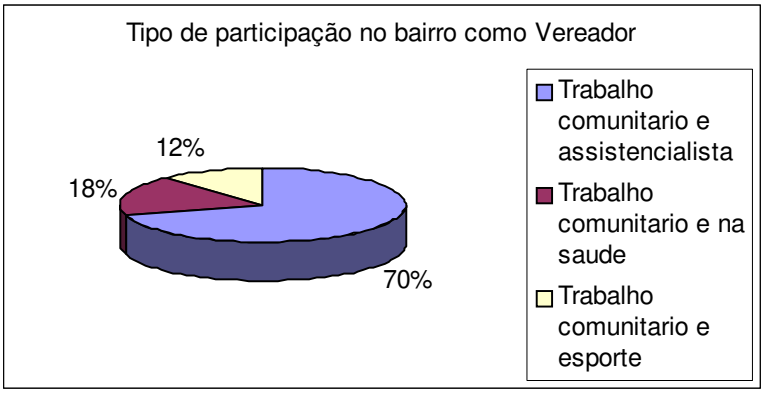


Gráfico 20. Tipo de participação no bairro como vereador



Verificamos na pesquisa que a maioria dos vereadores realizava, como parlamentar, trabalhos comunitários[125] assistencialistas voltados para o bairro que representavam. A maioria deles já participava de algum trabalho em sua comunidade, dando continuidade a esse tipo de exercício da política mais assistencialista na prática enquanto parlamentares. Nesse aspecto, nas práticas dentro do Legislativo, esses parlamentares davam continuidade à política que exerciam.

Tabela 9. Origem dos vereadores na participação do movimento comunitário dos bairros

Origem associativa dos vereadores	nº
Militância sindical	02
Movimento da igreja católica (CEBS)	07
Líder comunitário e Presidente de Associação de Moradores e cargo de direção	10

Os dados da Tabela 9 indicam a origem política da maioria dos vereadores de Barra Mansa no associativismo comunitário, como líderes comunitários ou presidentes de Associações de Moradores. Outra parte era oriunda do movimento sindicalista e da ala mais progressista da Igreja Católica, representada pelas CEBS.

[125] A questão da comunidade e a do trabalho comunitário podem ser pensadas por diferentes projetos políticos e ideológicos e em diferentes direções. Nessa tradição, a comunidade pode ser pensada pelo viés Liberal, no qual o seu desenvolvimento é inspirado em uma perspectiva funcional ao capitalismo acrítico, apolítico. Em outra direção temos aportes teóricos influenciados pela tradição Marxista e sua aproximação, nos anos 80, com os movimentos Populares no sentido de propiciar a igualdade, o socialismo, pautado na experiência da Comuna de Paris. O Serviço Social tornou-se referência no debate sobre comunidade e desenvolvimento de comunidade. A esse respeito diversos autores influenciaram esse debate, Safira Amann dentre outros . Ver: WANDERLEY (1993).

Esses dados nos ajudam a confirmar que os valores, as práticas e o exercício da política no parlamento representam uma continuidade de seu fazer na política local junto às regiões nas quais foram eleitos. Constatou-se que a maioria dos vereadores do PT tinha sua origem associada ao movimento de bairro (alguns vinculados às CEBS e outros, ao movimento sindicalista), ao passo que a maioria dos vereadores exercia a versão comunitarista e assistencialista de política, que se traduz em favores, trocas e pragmatismo, com pouca tradição ideológica combativa, crítica e democrática**.**

Três depoimentos de vereadores de partidos diferentes ilustram perfeitamente essa política comunitária exercida com feições distantes do que deveria ser na teoria.

> O trabalho no legislativo. Há 28 anos eu faço um trabalho comunitário. Antes de eu ser vereador, eu não era nada, eu não sabia nem votar. Eu não queria ser político, mas o pessoal me empurrou, falaram com meus filhos, esposa: "Você tem que ser candidato, porque você já trabalha com o povo sem ganhar e aí você saindo candidato vai ganhar um dinheirinho e devolve para o povo em benefícios".Eu tenho ambulância, um carro que viaja Rio-São Paulo e tenho um outro carro que traz gente pra fisioterapia, fazer curativo, ajudando mesmo (...) Vereador do PMDB, entrevista em 26/09/2003

> Na minha comunidade eu não pago conta de luz, não dou botijão de gás, não dou cesta básica. Só [trabalho] na saúde: levo as mulheres para se operar. Eu já levei quatro hoje, amanhã vou levar mais quatro [mulheres]. Vereador do PTB, entrevista em 26/09/2003.

> A gente faz totalmente o que não é do nosso dever. A gente precisa de fiscalizar e de legislar o prefeito municipal. A nossa tarefa é essa, mas a população, na prática, é como eu te disse, te cobra, nós vamos pra rua fazer concreto, nós vamos levar doente para o Rio, Belo Horizonte e São Paulo, do jeito que a saúde tá faltando, o recursos já não dá também,entendeu? Olha aqui todos os vereadores ajudam muito em relação à saúde, nossos carros ficam disponíveis 24 horas para auxiliar a saúde, uma coisa totalmente não documental, mas a gente acha que a população precisa. Como é que eu vou deixar as pessoas sem atendimento médico fora do domicílio porque ele não tem médico. Agora mesmo marquei um carro para Belo Horizonte, pessoa com problema na medula ficou paralítico e lá está conseguindo fazer as operações e pode voltar a andar. Ele tem plano de saúde e a saúde não consegue mandar.

> Então a gente auxilia isso tudo.(...) Vereador do PL, entrevista em setembro de 2003.

Nota-se que, ao realizarem uma política muito assistencialista, os vereadores perdem a noção do seu papel de Legislador, já que em lugar de prestar auxílios emergenciais à saúde deveriam pleitear que o município cumprisse o SUS em uma luta pela Política Pública da saúde enquanto direito de todos e não como atendimento individual aos pedidos de seus eleitores.

É interessante ressaltar que esse comportamento político dos parlamentares tem reflexo no processo participativo com o OP, existindo forte resistência entre os vereadores mais assistencialistas, o que representou a grande maioria conforme mostraram os dados anteriores. Assim, mesmo aqueles vereadores mais ideológicos da oposição[126] exerciam a mesma política dos tidos como mais conservadores. Entre o discurso ideológico de mudança, de transformação, na busca da participação popular há uma prática que contradiz esse discurso, uma prática ambígua, assistencialista e comunitária, pouco democratizadora nas relações políticas instituídas com os redutos eleitorais.

Isso, portanto, trouxe ao exercício político dos Vereadores com o Executivo um novo elemento, pelo que este muda a dinâmica e sofre a resistência da maioria dos Vereadores no contexto sociopolítico particular desse Município. Nesse aspecto, a tensão na política exercida por eles se estabelece e o conflito entre o Executivo e o Legislativo é deflagrado. É o que trataremos a seguir.

5.4 CONFLITO ENTRE LEGISLATIVO E EXECUTIVO: TENSÃO NA POLÍTICA LOCAL COM O OP - A QUESTÃO DA REPRESENTAÇÃO

Após situar o cenário e apresentar os atores que realizam a política em Barra Mansa e no Estado do Rio de Janeiro, buscaremos entender como se deu o conflito entre o

[126] Karina KUSCHNIR (2000), em sua Tese de Doutoramento sobre o cotidiano da política, mostra a existência de dois tipos de vereadores: uns mais ideológicos e outros mais pragmáticos. No âmbito deste trabalho não verificamos essa diferença; pelo contrário, os vereadores, mesmo os caracterizados como mais ideológicos, também exerciam a política mais conservadora, pragmática e clientelista.

Executivo e o Legislativo com a introdução do OP na votação do orçamento no município, o que pode ser evidenciado na pesquisa empírica e através de análises dos documentos.[127]

A representação parlamentar é colocada em xeque, pois, para além dela, verificamos no âmbito desta tese que o grande obstáculo na política surgido com a implementação do OP dizia respeito à relação conflituosa estabelecida com a Câmara de Vereadores no exercício da política realizada pelos vereadores. Com a introdução de um novo instrumento democratizador, representado aqui pelo OP, há tensão no trabalho cotidiano exercido pelos vereadores nos bairros.

A questão que aqui se coloca é, primeiramente, se o conflito entre o Legislativo e o Executivo foi agravado com o surgimento de um experimento que estimula a democracia participativa e, também, se o dilema político entre o Legislativo e o Executivo pode representar algum limite ao projeto de construção democrática.

É sabido que o clientelismo tornou-se uma política corriqueira e habitual entre os políticos e a sociedade civil bem como entre o Legislativo e o Executivo municipal, em particular, no Estado do Rio de Janeiro. A esse respeito destacamos, a título de exemplo, as inúmeras práticas assistencialistas presentes na troca , no favor político nas eleições municipais do Rio de Janeiro em 2004.[128]

DIAS (2002), ao analisar os conflitos entre a Câmara de Vereadores e o OP em Porto Alegre, desmascara os mecanismos de reação da oposição parlamentar ao OP. A autora, que analisa os conflitos a partir do debate em torno da institucionalização do OP, – um longo debate que se deu em POA – e destaca algumas questões fundantes:

a) O constrangimento dos vereadores com relação à participação popular no processo decisório sobre a Lei Orçamentária.
b) A renúncia dos vereadores a partir da recusa crescente em emendar a distribuição de investimento feito pelo Executivo através da consulta popular.

[127] As fontes de documentos pesquisados são fontes primárias: Cartilhas do OP, Atas da Câmara, Livro de Atas da Câmara, Livro de Protocolo sobre indicação, orçamento público etc.
[128] Ver. Jornal Globo e do Brasil sobre o assistencialismo na política local, o clientelismo e a troca nas práticas dos vereadores em todos os municípios no Brasil. Do clientelismo para a corrupção foi um passo, pois nunca se viu tanta compra de voto e publicização dessa prática política entre diferentes políticos no Brasil. A história política do Rio de Janeiro, desde o governo Chagas Freitas, registra um modelo do clientelismo como uma das marcas perversas à construção da democracia na política deste Estado. O Globo, 14/05/2005.

c) A reação dos vereadores ainda desarticulada na segunda legislatura, se fortaleceu na última legislatura analisada, organizando os diferentes partidos de oposição em torno de um interesse comum: contrariar o Executivo e inviabilizar nova reeleição do PT no município.

A autora chama a atenção para o fato de que "o objetivo dos vereadores com a institucionalização é desvincular o OP do projeto político do PT, ou seja, deixa claro ao eleitorado que o OP é uma instituição do município de Porto Alegre e que nenhum governante, seja de que partido for, poderá desintegrá-lo. Nesse sentido a autonomia do OP é a grande bandeira do Legislativo" (DIAS, 2002, p.253).

O OP funciona como um projeto de ampliação do PT e de inovação na política. Essa inovação nos remete à clássica questão entre representação e participação, como apontou OLIVEIRA (2000).

> (...) a novidade pode se identificada no capítulo das relações entre o Executivo e o Legislativo: intervindo no papel do Estado na regulação da economia pelo social; moldando a política social pública pela via da intervenção cidadã nas prioridades, religando a vontade cidadã com as decisões legislativas e executivas; reduzindo a distância entre governantes e governados; e introduzindo um nível intermediário entre a representação clássica em vias de esgotamento e a democracia direta sonhada, mas não realizável. (OLIVEIRA, 2000, p.3)

Percebemos que a clássica forma de representação é questionada quando novo elemento entra na disputa política. Quanto a esse aspecto, em nossa pesquisa, o terreno do conflito entre o Legislativo e o Executivo teve lugar quando houve a quebra na política entre ambos. Isso porque os vereadores estavam acostumados a uma prática política com o Executivo em que se reproduzia o "favor", os "pedidos pessoais" para reforçar a sua base eleitoral.[129]

Essa política assistencialista foi quebrada e sofreu tensão com a introdução do OP. Assim, existiu forte resistência desses parlamentares, que estavam acostumados a manter as políticas assistencialistas, pelas quais garantiriam o cargo e a candidatura no local. Mudar a política, modificar o comportamento desses vereadores, diz respeito a repensar seu próprio

[129] A esse respeito ver: Marcos Otávio BEZERRA (1999).

papel na Câmara. Portanto, diante da possibilidade de construção de uma nova forma de se fazer política, surge o conflito, que foi o limite inicial ao processo de construção democrática e de consolidação desse espaço público provocado com o surgimento do OP no município.

Na realidade, o que devemos destacar é que não pode haver participação sem representação, não é uma oposição na política e sim complementação, como apontou Boaventura SANTOS (2002). A qualidade dessa representação é colocada em questão com a participação direta da população nas decisões da cidade. Isso revela que a representação realizada pelos políticos está falhando em algum momento e essa falha torna-se evidente com a implementação de instrumentos participativos como no caso estudado.

Nos depoimentos a seguir, evidencia-se como essa questão da representação era colocada em xeque.

> Quando da implementação do orçamento, em 1997, tinha vereadores aqui na Câmara que vinham de vários mandatos, e eles estavam acostumados a legislar e fiscalizar o Executivo de uma forma, e até os seus pedidos eram feitos diretamente ao prefeito. Com a entrada do OP, isso dificultou bastante essa relação com o vereador. Porque, a partir do momento que a plenária que decidia as obras do bairro, o vereador se sentia um pouco desprestigiado por esse processo, porque o vereador que ia e solicitava com o prefeito fazia uma indicação aqui e um requerimento ali e conversava com o prefeito pra estar atendendo essas necessidades da população. (Vereador do PSB, entrevista em set.2003)

> O Executivo simplesmente quer se despojar do clientelismo político; eu acho que tem vereadores que fazem o clientelismo político, pedem tudo, fazem ofícios, atiram tudo para o Executivo e, na verdade, o Executivo trabalha para partidos aos quais ele nem pertence. E ele querendo se desvencilhar disso inventou o Orçamento Participativo. E anula, quando eu faço um pedido (...) (Vereador do PL, entrevista em agosto de 2003).

A questão da representação também foi destacada na pesquisa de RIBEIRO & GRAZIA (2002), os quais apontaram que:

> (...) em sua face de projeto, enfrenta os desafios correspondentes à instauração de um novo sistema de representação política dos interesses sociais. Esse sistema confronta a concepção tradicional

> da democracia, na medida em que introduz a representação direta da população nas decisões concernentes ao uso dos recursos públicos e, portanto, às condições coletivas de qualidade de vida. (FNPP, 2002, p.65).

De fato, o OP fortalece a discussão sobre a representação, ao sugerir a possibilidade de confrontar a representação delegativa e eleitoral com uma representação deliberativa, participativa e democratizadora. Essa questão aparece na opinião de um vereador da oposição ao PT, crítico feroz ao programa do OP.

> Foi traumático porque os vereadores que vinham há decênios dentro de um sistema de trabalho e obtinham do prefeito obras em troca de votos, eles tiveram que dividir isso com o OP. A implantação do OP foi traumática no município, porque o vereador é habituado com um tipo de trabalho que eu não concordo; vereador tem uma missão constitucional de fiscalizar e legislar. Mas é muito difícil você conviver em comunidade, onde essa comunidade cobra do vereador obras, não distingue que o papel do vereador é legislar, mas torna-se um fazedor de obras. (...) (Vereador – PL, entrevista em agosto de 2003).

É importante notar que o OP não somente causa uma perda para a representação clássica dos parlamentares, mas, principalmente, quebra a prática clientelista exercida há muitos anos. Na realidade, a natureza deliberativa do OP vai representar um novo canal de intermediação de interesses da população, além dos dois canais institucionais – o Executivo e o Legislativo. No entanto, esse mecanismo, não sendo institucionalizado, representa uma força estranha no jogo político, porque se diferencia do modo antigo de fazer política local: na base da troca clientelista e não através da participação popular.

Esse duro paradoxo entre a democracia formal e a democracia real – uma forma manifesta na experiência sensível de seus atores – foi sendo desvendado pelos conflitos na política gerados pelo Orçamento Participativo – uma experiência sensível que coloca em questão a democracia formal-representativa-legal entre os parlamentares.

Já os participantes da sociedade civil criticaram os políticos locais que não se envolveram com o OP por medo de perder poder no bairro. Na opinião de um líder comunitário há mais de vinte anos e membro do Partido dos Trabalhadores:

> Houve muita reclamação dos vereadores; eles se sentiram alijados nesse processo porque nós temos, em Barra Mansa, uma cultura clientelista e o vereador passou a ter uma função quase de encarregado de obra. Ele deixa de ser o legislador para ser o executor das obras e, quando delegou essas funções pelo OP, ele sentiu alijado desse processo de estar à frente da execução das obras, de fazer as indicações. Então, eles se sentiram muito enciumados e houve uma disputa bem tensa nesse sentido. (Líder comunitário e Membro do PT)

O que se torna evidente é a disputa em que, de um lado, os políticos reagem ao OP por medo de perder o mandato e a sua representação, conforme apontou DIAS (2002); e do outro, os representantes da sociedade civil – a maioria ligada ao PT – que defendiam a proposta de participação popular e, assim, a ampliação do PT no Executivo e na base de sustentação no Legislativo. Tal conflito acaba por colocar em evidência a questão do tipo de trabalho que o parlamentar faz e qual deveria executar idealmente. A esse respeito concordamos com BEZERRA (1999), ao dizer que

> Se parlamentares vêem o trabalho Legislativo e a discussão das questões tidas como Nacionais como sua função essencial, como explicar que, do ponto de vista da atuação política, eles atribuam a este trabalho uma importância menor do que às ações dirigidas para os Estados, municípios e o atendimento às pessoas (...) (BEZERRA, 1999, p.43)

A questão colocada aqui é a da partilha do poder e a possibilidade iniciada pelo OP da construção de nova cultura política. A difícil convivência entre os diferentes atores era de se esperar, pois "(...) encontram-se em jogo, no OP, considerado pleno, os elementos de uma potencial partilha do poder, trazendo a promessa de alterações profundas na hierárquica cultura política brasileira" (RIBEIRO & GRAZIA, 2002, p.40).

Na pesquisa evidenciou-se a forte resistência dos vereadores quando o OP estava começando a ser implementado, embora fosse proclamado o chamamento à parceria com o Executivo. A preocupação de alguns vereadores era que a nova maneira de indicar obras e de se ter visibilidade nos bairros geraria mais atuação política para outros atores. Essa tensão é desvendada por meio da mudança no tipo de vínculo com as lideranças locais, nas práticas, até então corriqueiras, dos vereadores em diferentes municípios, o que era a

principal resistência no primeiro ano de debates e de discussão do Orçamento para o ano de 1998.

O que de fato acontece na dinâmica da política é que ninguém quer perder o poder de interferir no orçamento, nas decisões da cidade e, principalmente, perder força nas bases eleitorais, as quais reconhecem a influência dos parlamentares em qualquer município. A representação parlamentar foi colocada em questão por conta da introdução de um mecanismo participativo e, por conseqüência, desvenda-se o cotidiano na política exercida pelos parlamentares.

5.5 RESISTÊNCIA DOS VEREADORES AO OP: CONFLITO E PERDA DO PODER NO EXERCÍCIO DA POLÍTICA LOCAL

A resistência dos parlamentares será examinada aqui como um primeiro efeito surgido da "tensão" provocada na política em razão do Orçamento Participativo. Essa resistência estava associada à ameaça de perder o poder político por parte dos parlamentares.[130]

A perda do poder político foi comentada em DIAS (2002), porém seu argumento principal refere-se ao fato de que, com a criação do Orçamento Participativo, o Legislativo perde poder ao surgir um novo desafio: a participação direta da população quanto à destinação dos recursos públicos no processo orçamentário. Essa análise, realizada de modo brilhante pela autora, não menciona, no entanto, o cotidiano da política desses parlamentares, que é colocado em xeque quando o OP é implementado.

Por sua vez, o argumento aqui defendido é que a perda do poder político está intimamente associada à interferência na forma como executam e exercitam a política, bem como à possibilidade da formação de novas lideranças locais. Isso porque os novos líderes – representados pelos conselheiros e delegados – ganham mais visibilidade com a implementação do OP.

[130] Essa questão aparece em várias pesquisas sobre o OP, como em SILVA (2001), SANTOS (2002), DIAS (2002) e AVRITZER (2002). Citamos a de Pedro PONTUAL (2000, p.86), ao afirmar que "a relação com os vereadores é muitas vezes tensa, já que estes perdem a paternidade das obras que passam a ser vistas como conquista da população organizada (...)".

Ao resistirem ao programa do OP, os vereadores estão preocupados com a perda do poder político e de sua "influência" nos bairros, até então efetuada através da política "assistencialista". É uma perda do poder nos bairros, do prestígio, do reconhecimento do seu "trabalho comunitário" junto aos eleitores. Karina KUSCHINIR (2000) comenta:

> (...) o atendimento dos políticos depende da existência de acessos (ao executivo], tanto para obtenção de recursos públicos quanto privados envolvendo um processo contínuo de trocas. A solução dos problemas da comunidade (...) torna-se prestígio e reconhecimento aos políticos locais. (KUSCHINIR, 2000, p.135-6)

Realmente, as novas lideranças do Orçamento Participativo representam ameaça para aqueles políticos que fazem do clientelismo uma prática cotidiana, um rito que reproduz o campo da política como o campo da desconstrução da cidadania e da construção do favor e da dependência da população. Verificou-se, de fato, a insatisfação dos políticos mais tradicionais por meio do levantamento de discursos da Câmara de Vereadores referentes ao Programa do OP em 1997,[131] quando foi iniciada sua implantação pela Prefeitura e divulgada a sua importância. Essa questão pode ser destacada na pesquisa de RIBEIRO & GRAZIA (2002) ao apontarem que

> O OP pode constituir-se, portanto, numa nova rede de relações sociais, que virtualmente modifica as formas já conhecidas e institucionalizadas do "fazer política". Emerge como uma particular manifestação da cultura política, estimulada pelos movimentos sociais, resistentes à condução exclusiva dos processos de organização e reivindicação por partidos políticos, e à anulação das vozes que sofrem as carências. (RIBEIRO & GRAZIA, 2002, p.65).

Existe, portanto, a preocupação do Executivo no sentido de que haja o envolvimento dos vereadores nesse projeto, que seria inovador não só para a população, mas, principalmente, para o Legislativo e o Executivo. A participação direta, em um primeiro momento do OP, seria aberta a toda a população e os vereadores deveriam coletivamente, e

[131] (...) teceu críticas com relação à inauguração e obra em determinado bairro (...) diz que a obra foi dada como pedido pelos delegados nomeados no Plano Participativo (...). Pergunta: o que quer o governo com os vereadores? Exigimos respeito, pois está ferindo o brio dos vereadores eleitos democraticamente... está havendo erro da administração. Quando começa a dar prioridade aos Delegados, não pode tirar os Direitos dos vereadores que foram eleitos pelo povo. Ata da Câmara de Vereadores: discursos de vários vereadores opositores ao OP em julho de 1997.

em "parceria" com o Executivo, reafirmar o compromisso com a comunidade, uma vez que estabelecem vínculo direto com as lideranças locais.

No entanto, o não envolvimento dos vereadores, a sua resistência ao programa, denota a preocupação em não se deixar enfraquecer politicamente nos bairros. Desse modo, o "nós", o coletivo, aqui é substituído pelo "eu faço", "eu sou o único ator" – legítimo, eleito pelo povo. Os trechos que seguem demonstram claramente essa preocupação dos vereadores em não ser "mais um" ator político no processo:

> (...) quanto ao OP é inoportuno sua apresentação às comunidades dos bairros, pois já comentam que os vereadores não vão ter participação nenhuma e sim os Presidentes das Associações de Moradores.[132]

> Mas a maioria dos vereadores ficou se sentindo desvalorizada. Eles alegavam que tinham sido eleitos para representar o povo. Como que, agora, o conselheiro que definia a obra pro bairro, como que o presidente da associação que ia dizer o que estava necessitado, se ele que tinha sido eleito. Então, nós colocávamos: você pode e deve estar na plenária, como todo cidadão, você não foi eleito pra isso, mas o voto dele não tinha maior peso, porque ele foi eleito pra legislar e não pra decidir prioridades. A gente sempre prestigiava os vereadores que compareciam, eles não entenderam. (entrevista concedida em setembro de 2003 pelo gestor do PT)

A crítica da maioria dos vereadores da oposição estava relacionada à ênfase na representação das chamadas "entidades"[133] e ao aparecimento de novas lideranças no bairro, as quais iriam disputar a política e a paternidade das obras com os vereadores, como expressam as opiniões de dois atores – vereador e líder comunitário: Essas novas lideranças nos bairros.

> (...) o vereador falou que a Prefeita vai ouvir as entidades; no entanto, os vereadores estão sendo esquecidos pelo Executivo, sendo castrado o direito do vereador cumprir o seu papel de legislar e fiscalizar. Disse que não está entendendo a substituição dos vereadores pelas entidades. Espera que o trabalho do vereador seja respeitado. Estão castrando o direito do vereador trabalhar. (Vereador da oposição – PSDB – Setembro de 2003)

[132] Ata da Câmara de Vereadores, março de 1997.
[133] Essa questão das entidades presentes na dinâmica do OP em Barra Mansa foi discutida no capítulo empírico sobre o OP.

> (...) eles se sentiram pressionados, eles achava que tirava o poder dos vereadores. Não tirou o poder. Muitos falavam assim: que, agora, o vereador não tem valor mais, não vai fazer mais, acabou com aquele negócio de assistencialismo. Então falava assim: agora eu não tenho poder mais, tudo isso a gente ouviu e o orçamento não tá fazendo isso (...). Eles levantavam contra, cria uma tensão, queriam que a obra dele valesse. Aí tinha que chegar no consenso: não, a obra que a população pediu é essa, então, a sua vai ser feita e você coloca no Orçamento Participativo. Não tá tirando seu poder, não. É só se unir ao OP, as suas obras vão entrar. Eles queriam fazer dele o nome dele pra dizer: a obra fui eu que fiz, fui eu que tô organizando, e no OP não tinha isso, esse eu. (Líder comunitário e Presidente de Associação de Moradores)

Pode-se ressaltar que os vereadores, por se sentirem ameaçados e com medo da perda do poder político no município, acabaram por não aceitar formas diferenciadas de política, em virtude de considerarem que interfeririam em sua base de sustentação parlamentar para candidatura futura e em sua permanência no pleito ao cargo.

O dilema instaurado foi justamente o reflexo dessa política mais conservadora que o OP colocava em xeque, ou que, pelo menos, punha em tensão, como se pode ver nas entrevistas abaixo:

> (...) teve aquela ciumeira dos vereadores que se sentiram alijados do processo, não participaram das plenárias. A política nos termos da indicação, ela continuou normalmente; no OP, o vereador fazia indicação para dizer que era indicação dele. Uns sentiram prejudicados porque tiraram aquela política de favor, clientelismo do vereador, com a comunidade. Para o OP delegar, tirou a força do vereador, entre aspas, nesse sentido, nesse tipo de política, porque cada um fez indicação lá e ficava entre o vereador e o Prefeito lá e a comunidade fora. O vereador era o pai da criança. Com o OP, isso mudou. (Líder Comunitário e Assessor PT entrevista em Julho de 2003)

> (...) eles resistiram, porque vinham de um processo de três ou quatro mandatos. Pra eles foi uma mudança radical; ele conduzia diretamente com o prefeito; a partir do momento que tinha que participar da plenária, é uma questão de adaptação. O problema é esse, porque o político que fica mais próximo da população é o vereador. O deputado Federal está lá em Brasília, o deputado estadual está lá na ALERJ, o vereador está vinte e quatro horas no município. Você acabou de assistir aqui dentro do meu gabinete; é direto aqui, é o cotidiano, nós vivemos todos os dias e não dá pra

> deixar de ajudar. Tem a farmácia do SUS, mas não tem o remédio; tem a promoção social e manda procurar aqui; lá, eles não atendem; manda procurar o vereador. (Vereador – PSB- Dezembro de 2003)

A inovação do OP foi representar esses "modos de subjetivação da política",[134] foi a mudança que proporcionou à política local; daí, os conflitos existentes, pois foi limitada na política tradicional da dádiva em detrimento da cidadania ativa. Na realidade, a sobrevivência de práticas mais atrasadas e clientelistas na política municipal entre os parlamentares não foi banida com o processo de democratização.

5.6 ASSISTENCIALISMO NO LEGISLATIVO: ESTRATÉGIA DE SOBREVIVÊNCIA DOS MAIS POBRES?

O assistencialismo[135] no Legislativo é política corriqueira presente na cultura brasileira em diferentes municípios. A assistência social[136] como política pública está presente formalmente no âmbito da Seguridade Social desde a constituição de 1988. E com a promulgação da LOAS,[137] em 1993, ganha novo fôlego no cenário nacional como Política Pública Universalizante. Contudo, sua concretização entre os diferentes atores requer um entendimento do que seja a assistência.[138] Na maioria das vezes é entendida como mero

[134] "A democracia não é o regime parlamentar ou o Estado de direito. Não é mais um Estado do social, o reino do individualismo ou das massas. A democracia é, em geral, o modo de subjetivação da política".(Rancière, 1995, p.102).

[135] A questão do assistencialismo no Legislativo virou manchete dos principais jornais no Brasil, particularmente com relação ao Estado do Rio de Janeiro.A título de exemplo destacamos as reportagens sobre o clientelismo na política do Estado do Rio de Janeiro através da figura de Garotinho e Rosinha (PMDB) que foram condenados por abuso de poder por meio de troca de programas assistenciais por voto às vésperas das eleições municipais em Campos, RJ. Os principais programas assistencialistas destacados foram: Cheque cidadão, Morar Feliz por $1 real; Kits escolares. O Globo, 14/05/2005.

[136] A questão da assistência como política pública ganha força em 1993 com a LOAS. Aldaíza Sposati diferencia assistência e assistencialismo mostrando que "[..] romper com o assistencialismo não é romper com o serviço em si, mas o engodo, o mágico que é reificado nesta mediação" (Sposati, 1987, p.75). O assistencialismo é o contraponto do direito, é o reforço da dádiva, da tutela e da dependência.

[137] A LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) foi promulgada em 07 de Dezembro de 1993 após amplo debate, que durou cinco anos, dentro do serviço social para instituí-la como Política Pública setorial enquanto direito e não como favor, mero assistencialismo.

[138] Aldaíza SPOSATI foi pioneira no debate sobre a assistência enquanto política pública e como campo fundamental para atuação do Serviço Social.VER: Assistência na Trajetória das Políticas sociais brasileiras: Uma questão em Análise. SP. Cortez, 1986.

assistencialismo,[139] mera distribuição de serviços como favores, o que não tem nada a ver com o entendimento da Assistência enquanto Política Pública.

Faz-se constantemente presente no discurso dos vereadores a função de executar obras e serviços assistenciais. Assim, para além da função de legislar e de fiscalizar o Legislativo, essa outra função exercida pelos vereadores seria, segundo o discurso deles, muito mais uma resposta à necessidade da população excluída socialmente do que uma ação visando fins eleitorais.

O clientelismo é, desta forma, naturalizado e banalizado como simples barganha na relação política entre vereador e população. Essa mediação é feita desde a oferta de pequenos favores pessoais, como o exercício de influência para atendimento em serviço público, até pagamentos de conta de luz, de água, interferência para ligadura de trompas, na assistência à saúde – rede local – privada e pública.

Desse modo seria a falta de políticas públicas no município que daria margem à reprodução das práticas imediatistas e assistencialistas por parte dos políticos, que seriam pressionados pela demanda da população mais pobre no atendimento de suas necessidades. Ao invés de lutarem para a construção de um hospital público – inexistente no município na época da pesquisa[140] – adotam práticas tais como levar mulheres e doentes em carros particulares ou em ambulâncias para hospitais privados na região.

A assimetria de poder entre os atores torna o indivíduo não um cidadão de direitos, mas um pedinte; um dependente não do Estado, mas do político que o atendeu e conseguiu, em alguns momentos, salvar sua vida da miséria e exclusão a que é submetido. A cultura da dádiva[141] e da subordinação aparece como efeito dessa relação e o OP coloca, nessa intermediação de interesses e trocas, a possibilidade de mudança do tipo de relação: de cliente favor-dependente, para cidadão com direitos e participação nas decisões públicas.

[139] A esse respeito tomo a liberdade de citar a minha Dissertação de Mestrado que tinha como objeto de investigação a representação da assistência entre os profissionais da LBA no cenário do Governo Collor de Melo nos anos 90. Ver: NEVES (1994).
[140] O hospital Maternidade foi inaugurado em 2003 como Hospital da Mulher.
[141] A esse respeito ver Teresa SALES (1994).

A questão preocupante para a maioria dos vereadores é que com o OP corre-se o risco de não haver a tão esperada "gratidão" por parte da população, a qual garante o voto e o mandato, como fica bem exemplificado nos trechos abaixo:

> Na realidade, o que acontece se o vereador não desenvolve um trabalho, não leva obras pra sua comunidade? A sua comunidade o rejeita. Se o vereador ficar exercendo a sua função de legislar e fiscalizar, a população o rejeita. A população tem uma imagem que deram uma terceira função ao vereador, pra ele ser o canal entre as soluções dos problemas e o bairro. E a população criou mais essa função pra eles. Se os vereadores não desenvolverem obras nas suas comunidades, eles perdem espaço. (Agente do governo, agosto de 2003)

> (...) eu tenho ambulância, um carro que viaja RJ/SP e um gol que traz gente pra fazer fisioterapia, curativo, ajudando o povo; um trabalho que eu faço aí há muito tempo... Há vinte e oito anos, eu faço um trabalho comunitário, antes de ser vereador... (Vereador – PMDB- Setembro de 2003)

> (...) Na comunidade, eu não pago conta de luz, não dou bujão de gás, não dou cesta básica. Só trabalho na saúde. Não tenho ambulância, é no meu carro particular e motorista particular. Hoje, por exemplo, eu já levei quatro para operar e amanhã vou levar mais quatro. É; então, um fala para o outro, o outro fala para o outro, que vão me procurar, eu vou fazendo as fichinhas, porque na época da política, eu não vou sair no palanque, eu vou à casa das pessoas para poder ver, operar e graças a Deus... Você entendeu como é que é? Você entendeu como é que é. Eu tenho as fichas das pessoas que eu atendi, então, na época da campanha, eu vou de casa em casa, entendeu? (Vereador – PTB em Outubro de 2003)

> Eu não considero [essa prática] como clientelismo, porque ela não tem outra alternativa a não ser vir aqui; não é a primeira vez que eu ajudo essa senhora, ela já é minha cliente. Já chamo até de vó, é uma pessoa adotada por mim. Quando falta o dinheiro dela, ela vem aqui. Eu não vejo dessa forma, porque não tem como se afastar disso, nós não temos para onde direcionar isso [essa política assistencial]. Eu estou fazendo esse levantamento e eu tenho consciência de que, no município, faltam vários remédios. O caso dessa dona, o remédio que foi prescrito para ela não tem na farmácia, não está nem previsto ter esse fornecimento pelo SUS. (Vereador do PL - Novembro de 2003)

É difícil romper determinada forma de exercício da política que se tornou corriqueira, norma habitual entre os parlamentares. A realização do atendimento dos pedidos dos eleitores é vista como algo "natural" na política dos vereadores no município. Essa normalidade, essa naturalização da política desloca as questões sociais para o campo do privado, da filantropia, desvinculando-as da dimensão do direito universal e do interesse público. Assim como a pobreza é algo naturalizado na sociedade capitalista, a amenização dessa incapacidade do Estado no trato com as questões públicas também é naturalizada e, desta forma, despolitizada. O indivíduo, ao tentar alcançar sozinho o seu bem-estar, vai acionando mecanismos não tão democráticos. Ou seja, em lugar da conquista do bem-estar mediante o direito construído pela participação coletiva e cidadã, ele busca individualmente uma conquista particular, um pedido que, como tal, se caracteriza como favor que lhe é concedido.

A senhora que é adotada como "vó" pelo vereador é cliente habitual, freqüentadora assídua do gabinete do vereador. É interessante notar que, no trecho citado acima, ele nega a prática clientelista, mas caracteriza a "avó" como "cliente". Há aqui, desse modo, um processo de anulação da política e de privatização do público nos termos de OLIVEIRA (1999, p.13):

> (...) a inevitável privatização dos negócios públicos torna possível exercer um poder sem partilha, anula outras falas, desmoraliza as demandas da sociedade e força o seu desaparecimento político.

Ao mesmo tempo, o discurso ambíguo do parlamentar mostra que falta remédio na Secretaria de Saúde, que falta tudo na Secretaria de Bem-Estar Social. As lacunas percebidas pelo parlamentar não são analisadas pelo viés legislador e fiscalizador ao Executivo,[142] ou seja, não se trata do assunto como evidência da necessidade de se implantarem políticas públicas eficientes que permitissem a universalização dos direitos.

Há, nessas entrevistas, o consenso de que, embora concordem que o assistencialismo não resolve o problema da população mais carente, os vereadores não encontram outra saída em razão da falta de políticas públicas. Defendem a política assistencialista, que cria relação de clientela com aquele que recebe a doação. Trata-se de

ligação pessoal – a senhora a quem o vereador ajudou, tornou-se sua "avó". A identidade do sujeito, o seu direito, é substituído pela doação. Porém, o papel dos vereadores é legislar e fiscalizar o Executivo e contribuir para a consolidação do Estado Democrático de direito, bem como para o aprofundamento da democracia, o que não acontece no cotidiano da política[143] exercida por eles.

5.7 RELAÇÃO DO OP COM A CÂMARA DE VEREADORES: LIMITES OU COMPLEMENTAÇÃO AO TRABALHO PARLAMENTAR? ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA PARLAMENTAR

Nas pesquisas sobre o OP em âmbito nacional há um discurso ainda inicial, mas consensual, de que essa experiência provoca conflitos com a Câmara de Vereadores. A representação, como abordada anteriormente, é o primeiro ponto de atrito gerado nessa relação pela abertura propiciada pelo OP para uma participação direta. Indo um pouco mais longe, o dilema se desdobra com a atividade parlamentar, com o cotidiano político dos vereadores.

É sabido que o papel do Vereador na Câmara é legislar e fiscalizar o Executivo com propostas que visem ao interesse público e coletivo, porém não é essa a prática que cotidianamente e habitualmente esses parlamentares executam, como foi visto antes sobre a quebra do assistencialismo. O hiato entre a teoria e a prática no exercício da política se torna mais visível com a implementação do OP, que instaura de certa forma de maneira mais evidente uma disputa pela hegemonia entre os diferentes modos do exercício da política.

Na Tabela abaixo podemos visualizar a resposta dos vereadores para a pergunta: O trabalho do OP limita o trabalho da Câmara dos Vereadores?

Tabela 10. O trabalho do OP limita o trabalho da Câmara de Vereadores?

Sim	Não limita, se o Legislativo não ficar de fora do processo
02	10

[142] De acordo com o Regimento Interno (2002) da Câmara Municipal de Barra Mansa no art. 78 inciso III compete ao vereador apresentar proposições que visem ao interesse coletivo.

[143] O cotidiano da política é elaborado por Karina KUSCHNIR (2000, p.8) ao estudar o cotidiano da política de alguns políticos na Câmara Municipal do Rio de Janeiro em sua Tese de Doutorado. Analisa as relações dos vereadores com a população em geral, com o poder Executivo e a população em geral.

A maioria dos vereadores afirmou que o OP, na teoria, não limita o trabalho da Câmara, se os vereadores estiverem junto da comunidade, da população. Na prática há um limite, porque retira o poder de eles atuarem como "fazedores de obras". A ebulição que o OP provocou feriu os interesses individuais desses políticos em detrimento dos interesses coletivos e públicos.

Nesse paradoxo, a democracia é a manifestação de sua aparência enquanto forma e o desvendamento de seu conteúdo no exercício da política. O que vai depender de o OP provocar conflito no trabalho dos vereadores, se há ou não um limite, é entender como se dá o exercício de sua política no enfrentamento de diferentes manifestações da democracia experimental, vivida pelos seus atores na sociedade civil. Percebe-se uma distância entre o que é tido como atividade política dos Vereadores e a prática que exercem nos municípios. Essa visibilidade vem à tona com a implementação do Orçamento Participativo.

Na percepção de alguns vereadores podemos notar a questão analisada aqui.

> (...) Na teoria não devia limitar, há uma atividade definida – legislar e fiscalizar –; na prática, não ocorre isso, porque só o vereador é cobrado de forma intensa pela comunidade. Está mais próximo, ele é o maior distribuidor de renda do país com atividade de forma clientelista, da qual ele tá acostumado; relação clientelista estabelecida também pela população. Como ele vai educar essa população, se ele mesmo nasceu do seio da comunidade? Eles têm medo de negar ao povo. Muitos foram presidentes de associação. Ele é cobrado pela comunidade e ele cobra o prefeito, não tem jeito... Assim, na prática, devido à atividade clientelista devido aos hábitos arraigados tanto da população quanto do meio político há um choque de culturas. (Vereador – PL, entrevista em agosto de 2003.).

> O trabalho da Câmara não é fazer obra; o papel da Câmara é fiscalizar legislar, mas, até então, tem se mesclado esse trabalho. A gente tem até um pouco de consciência política, a gente não pode chegar para o eleitor quando ele reivindica obra no bairro e falar para ele que não é o papel do vereador, a gente tem que ter um "papo" muito grande, um jogo de cintura muito grande e atender aquela pessoa, falar: "eu vou ver isso para você, fazer indicação na Câmara" e isso tudo. Eu, na minha região, participei ativamente, mobilizava a comunidade, participei de quase todas as plenárias, a gente tentava organizar a comunidade a participar e participava junto com a comunidade, não vendo ameaça nenhuma, nenhum

> entrave, nenhum confronto com o trabalho aqui na Câmara Municipal. (Vereador - PT entrevista em Setembro de 2003)

Essa atividade parlamentar é ambígua, pois a prática exercida pelos vereadores não se diferencia de sua prática enquanto líderes nos bairros antes de se tornarem parlamentares.

A esse respeito, BEZERRA (1999, p.42) argumenta que há distância entre o que é formalmente concebido como ideal e a prática efetiva dos parlamentares.

Assim, a partir dessa questão, as análises e as opiniões vão se centrar na dicotomia entre o que se deveria fazer como parlamentar e o que realmente se faz no cotidiano da política local. Na percepção dos representantes da sociedade civil e de alguns Gestores do PT existe um fosso. Porém, o que se constata é que essas práticas são repostas e reproduzidas nesse enfrentamento na cultura local.

> (...) Na prática, alguns trabalham assim, como coronel que a gente entende aqueles homens fazendeiro de antigamente considerados mandões da Cidade. Vereador não tem nada de diferente desses coronéis. Eles têm o povo com eles em troca de bebida, comida, assistencialismo... E o OP veio justamente pra tirar isso, ele tenta quebrar essa cultura. O OP trouxe uma força enorme para o povo e o povo estava percebendo isso, o povo começou a perceber isso: força de decisão, onde procurar os direitos dele e onde ele encontrava. Não precisava do vereador tal fazer isso pra ele. (Líder comunitário, Entrevista em Setembro de 2003).

> (...) depende do trabalho da Câmara. Em Barra Mansa limita, a maior parte dos vereadores acham que o papel deles é ter ambulância pra levar mulher pra fazer ligadura de trompas em Santa Isabel, porque aqui não tem hospital-maternidade, ter um rabecão pra levar pessoas que passam pelo IML Se a Câmara tem esse papel, se os vereadores acham que o papel deles é carregar gente pro hospital, carregar defunto pra fazer autópsia e apertar o prefeito pra fazer obras no bairro, com o OP não precisa disso, uma política eficiente, a prefeitura tem ambulância (Gestor do governo – PT- Novembro de 2003)

> (...) Eu acho que amplia, o vereador tem que se adaptar às coisas. Ele estava acostumado, depois do prefeito, a ser o dono da Cidade, a ser o dono do bairro, aquele curralzinho eleitoral. Com o OP acabou tudo isto, ele tem que se adaptar a este novo esquema de

> trabalho político. Se eu fosse vereador, eu estaria ativamente dentro do OP, seria um delegado um conselheiro. Ele tem que participar da coisa, aprender esse jeito novo de trabalhar. Os vereadores não fazem isto, eles se sentiram prejudicados porque acharam que ia perder poder. Na realidade é ao contrário: com o OP, ele tem muito mais campo pra trabalhar, eles vão ter muito mais gente para discutir as coisas com eles. Na realidade, eles têm que entender que, na hora de votar, eles que têm o poder de votar para o povo ou contra o povo. É isso que ele tem que perceber e ainda não percebeu aqui em Barra Mansa: dezenove vereadores, nós temos quinze que não perceberam, trabalham ainda no pensamento de coronel, só que ele que sabe das coisas, que manda na realidade. O povo não elege vereador pra dizer que só ele que sabe. Povo elege vereador para ele decidir por eles. O papel do vereador é criar novas leis para favorecer o povo, fiscalizar o poder Executivo, eles estão esquecendo disso tudo, fazem outra coisa na realidade (Líder Comunitário e Assessor do PT- setembro de 2003)

No entanto, essa questão foi apresentada em discurso bem diferenciado por um Vereador e um líder, ambos do PT, que fazem crítica severa à prática parlamentar, ao questionar o modo como é exercida essa atividade. Com o Orçamento Participativo, o vereador que exerce a prática assistencialista, acaba ficando limitado em sua atividade no Legislativo, já que o OP vai realmente interferir nas decisões sobre as obras e a forma assistencialista até então exercida por eles.

> No processo que tem hoje, pode limitar, pois os vereadores que pegam a representação para si de quatro em quatro anos, só volta para a comunidade para pegar de novo, ele está lascado com o OP. Agora, um vereador participante se integra no processo, eles levam a galera deles para as plenárias do OP para fazer reivindicações, tiveram seus delegados, seus representantes. (Conselheiro – PT, agosto de 2003).

> (...) limita, com certeza, porque se você tiver uma associação de moradores bem organizada vale mais que um vereador, eu valorizo o movimento social. Tira o foco. Não é que tira o poder do vereador, vai mostrar para o vereador qual é o verdadeiro papel dele, você tem que discutir muitas coisas na cidade. O dia que você pegar uma cidade toda asfaltada, toda cheia de iluminação vai fazer outra coisa. (Vereador do PT - setembro de 2003).

O argumento de que o OP substitui a Câmara dos Vereadores não pode ser utilizado em uma sociedade em que a democracia representativa organiza a política. Nesse sentido, o

questionamento da representação não deve nunca ser feito com o objetivo de desqualificá-la; pelo contrário, deve ser feito na tentativa de qualificá-la e, para tal, as formas diferenciadas de inovações na política – com o OP – se fazem fundamentais.

A introdução de mecanismos diretos de participação da população sobre as decisões da cidade e a ingerência sobre o orçamento, esses sim são fatores diferenciais responsáveis pela inibição da política assistencialista sentida pelos vereadores. De fato, esse tipo de política torna-se "limitado" quando o OP é colocado em prática e o obstáculo é visto pelos vereadores "como um efeito perverso para a democracia". No entanto, aqueles vereadores que exercem política mais participativa – que estimulam a cidadania ativa, uma participação cidadã – não acreditam que o OP possa limitar o trabalho da Câmara de Vereadores. Se for comprovado o argumento deste trabalho, mostraremos que a tensão no exercício da política provoca efeitos positivos e negativos no processo de democratização entre seus atores.

> A participação dos vereadores no processo do OP foi restrita e pouco publicizada. Tal fator foi atribuído não só ao questionamento de sua representação parlamentar, mas, principalmente, ao exercício na política local de forma ainda muito clientelista. Portanto, o projeto democrático do OP não conseguiu uma adesão dos parlamentares em um processo de convencimento e persuasão no sentido de construir uma parceria entre a sociedade civil, o Legislativo e o Executivo e isso gerou uma briga pela direção do orçamento público.

No entanto, o fato é que a prática parlamentar dos vereadores se assemelha àquela dos donos dos bairros, uma cultura ainda "persistente" na formação sociopolítico brasileira e que se expressa nesse município com bastante força. Por conseguinte, se a política dos vereadores no município reproduz a cultura mais conservadora, o OP pode sim limitar essa cultura, que é quebrada pela inserção de novo mecanismo na política local, o de nova forma de fazer política.

Em realidade, o que tentamos argumentar é que a cultura política se apresenta de forma ambígua na sociedade brasileira. É essa ambigüidade que faz com que esses atores exercitem uma política muito desigual no que tange à cidadania e à democracia participativa.

Embora seja um estudo de caso, poderíamos generalizá-lo na medida em que a cultura política da sociedade brasileira não conseguiu neutralizar essas barreiras, que são impeditivas à consolidação da esfera pública e do interesse público. A esse respeito, concordamos com RICCI (2004), quando diz que a cultura política na sociedade brasileira é ambígua e híbrida. Nessa direção argumentativa podemos verificar essas questões na opinião de atores que viveram o processo conflituoso na cidade.

Por outro lado, se analisarmos o papel dos parlamentares na representação política junto à população, a introdução do OP seria um estímulo a mais nessa parceria entre a população e os vereadores. Uma parceria em que o trabalho comunitário seria estimulado e ampliado com a participação popular e não ao contrário. Ao questionarmos se o programa do OP poderia limitar o trabalho da Câmara de Vereadores, tivemos respostas significativas no sentido de mostrar que a adesão dos parlamentares, o convencimento de que o OP não tira o poder deles, é fundamental para sua legitimidade eleitoral.

Assim, o trabalho da Câmara de Vereadores poderia ampliar o trabalho parlamentar se a prática fosse construir coletivamente uma participação mais ativa e cidadã através de uma ação política mais democrática e participativa entre os parlamentares e a população. Portanto, o OP pode ampliar o trabalho da Câmara ao realizar uma nova forma política de atuação. Com essa inovação na cultura política por parte do OP, os vereadores trabalhariam junto à comunidade como "parceiros", construindo uma "nova cidadania" entre a população. Assim, aqueles que acreditaram e apostaram nessa participação popular ativa e cidadã, conseguiram mobilizar a comunidade, participar das plenárias e ter o retorno político do voto nas eleições. Mas nem todos os vereadores apostavam na inovação da cultura política, uma vez que alguns ficavam presos à moda antiga de se fazer política – através do clientelismo e do assistencialismo.

Tanto os representantes da sociedade civil quanto os gestores são consensuais, pois o que evidenciamos nesta pesquisa foi que o OP provocou um "choque" na política ao colocar em tensão a prática clientelista e fisiologista do vereador, uma vez que possibilita, em seu projeto, a construção de "nova cultura participativa" no local. A mudança na prática política do vereador construiria um novo papel, um novo perfil, uma mudança de

mentalidade na prática parlamentar, da representação no poder Legislativo. Esse hibridismo na cultura é ressaltado por RICCI (2004) e OTTMAN (2004). OTMANN sustenta que:

> (...) finally, although participatory structures such as those of the participatory budget are internally democratic, they often retain many clientelistic features. Although, the participatory budget process seeks to limit the power of patrimonialist politicians over public resources and gives rise to a more just distribution of public resources 'traditional cultural elements do persist within its structure.(OTTMAN, 2004, p.06)

Na nossa análise, esses limites acabam criando obstáculos ao processo de construção de um novo espaço público e de uma nova cultura política participativa, uma nova cidadania. Que estratégias os parlamentares criam e utilizam nas atividades legislativas para enfrentarem a participação popular com o OP?

5.8 REAÇÕES FRENTE AO CONFLITO: ESTRATÉGIAS POLÍTICAS DOS VEREADORES NA VOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – EMENDAS E INDICAÇÕES – A QUESTÃO DO CONSTRANGIMENTO

A votação do Orçamento na Câmara de Vereadores[144] é uma das fases do ciclo do OP mais importantes, e requer grande fiscalização por parte dos representantes da sociedade civil, devendo ser entendida não como o fim de um processo, mas sim como o início da fiscalização da execução do plano de investimento. Nessa última fase do OP, a fiscalidade participativa dos conselheiros pode ser fragilizada pelo não acompanhamento da votação orçamentária e sua execução no Legislativo.

Portanto, a inserção na cena política de outros mecanismos participativos e de outros atores no processo colidiu com os mecanismos clientelistas arraigados à política tradicional de alguns vereadores. Eles se sentiram "constrangidos" e analisaram o OP como um golpe do Executivo frente à Câmara.

Para Márcia DIAS (2002), o político se vê constrangido e acuado diante das decisões soberanas reivindicadas pela participação popular e fica constrangido na votação do orçamento, não realizando emendas.

[144] Para Ana Claudia TEIXEIRA (2003, p.212), a etapa da negociação tanto com o Governo quanto com a Câmara é uma etapa difícil no Orçamento Participativo.

> (...) o constrangimento na apresentação de emendas pelos vereadores é o primeiro efeito que se identifica em decorrência da introdução do OP na dinâmica decisória do orçamento municipal em Porto Alegre. Por um lado, o executivo ficou mais fortalecido a partir da aliança feita com os segmentos populares da sociedade civil, desequilibrando a balança entre os poderes; por outro a pressão popular tornou-se um poderoso inibidor da ação do Legislativo em função dos efeitos negativos que este poderia ocasionar do ponto de vista eleitoral. (DIAS, 2002, p.117)

O que a nossa pesquisa mostra é que o constrangimento vai além disso, porque o político fica receoso de ter que disputar a política com uma nova liderança vinda da participação popular, quebrando sua hegemonia e a forma de exercer a política que na maioria das vezes era exercida de forma clientelista. Trata-se de um constrangimento do modo de exercício da política.

Nesse sentido concordamos com D'ÁVILLA (2000), quando mostra que o constrangimento é referente à perda do poder político desses vereadores e à impossibilidade de continuar realizando a prática clientelista na troca por serviços públicos, obras e políticas públicas. O autor argumenta que o problema não é de ordem legal, mas político. "O OP não subtrai as prerrogativas legislativas, mas traz constrangimento ao vereador" (D'ÁVILLA, 2000, p.273).

Desse modo é necessário dimensionar o problema dos vereadores à questão do político e da atuação na política e vinculá-lo à posição que os vereadores ocupam – e que é afetada com o OP – dentro de uma forma de ação política típica do clientelismo clássico. Ou seja, a perda do poder político não pode ser limitada ao debate sobre a sua institucionalização como lei ou não. Para além da legalidade, há um enfrentamento na política, um desentendimento no exercício da política, nos termos de RANCIÈRE (1995).

Se, nesse primeiro momento, os vereadores de Barra Mansa se sentiram alijados junto ao Executivo das definições das políticas públicas, do orçamento e da prioridade do município através da execução de obras, em um segundo momento reagiram não só nos discursos políticos das sessões da Câmara, mas também através das "emendas" e das "indicações"[145] utilizadas como estratégias políticas para interferir no processo do OP.

[145] As emendas, indicações e requerimentos são prática habitual no exercício do Legislativo Municipal.

Notamos, a partir da Leitura das Atas, que as indicações são significativamente mais utilizadas do que as emendas ao Orçamento.

As emendas apresentadas pelos vereadores representam uma forma de inibir as prioridades realizadas no programa do OP e combater o projeto ideológico e político desse experimento. No entanto, observou-se que a maioria das Emendas feitas ao orçamento era de Emendas Aditivas, promovidas justamente pelos vereadores que não se envolveram no processo do OP. Ou seja, isso significa que a estratégia dos vereadores que ficaram contra o programa do OP foi a de manifestar-se por meio da realocação dos recursos e não pela supressão da matéria votada pela população no OP. No quadro abaixo se pode verificar o número de emendas surgidas entre 1997 e 2000.

Quadro 18. Votação do Orçamento

ANO DE VOTAÇÃO DO ORÇAMENTO	EMENDAS
1997-1998	03
1998-1999	02
1999-2000	03
2000-2001	22

Nos dois primeiros anos do governo do PT, o número de emendas feitas ao Orçamento Participativo foi irrisório e todas visavam transferências de rubricas para o Legislativo. No ano de 1998, ano de implantação do projeto Mutirão, o pequeno número de emendas demonstrou a existência de negociação entre o Executivo e a Câmara de Vereadores.

O conteúdo das emendas, em sua maioria, referia-se à briga orçamentária para ampliar a verba do Poder Legislativo. Já no segundo ano foram claras as críticas ao Executivo, ao projeto político-ideológico do PT e, também, pelo poder Legislativo ficar alijado pelo Executivo, como se pode ver abaixo:

> (...) a subjetividade e a pretensão política tão somente devem ser subtraídas das diretrizes orçamentárias, pois podem ficar subentendidas ações estranhas ao procedimento Legislativo.[146]

[146] Emenda n. 01, 11/05/1998 PL.

Outras emendas de caráter supressivo continham críticas claras ao Executivo e ao Projeto do OP:

> Embora louvemos a procura da transparência, da democracia e da socialização ampla no planejamento dos gastos públicos, queremos ressaltar que a Câmara de Vereadores como legítima representante do povo deve ser junto com o Executivo o órgão que estabelece as prioridades em obras, a que o vereador está plenamente ciente dessas prioridades pela sua inequívoca ligação com as comunidades. Deve ser constituída comissão conjunta da Câmara e Executivo que definirão as metas no tocante às obras analisadas pela população.[147]

A análise do número de emendas ao orçamento permite-nos constatar que a rejeição ao processo participativo se evidencia também pela inibição que o processo de participação popular causa nos parlamentares. Esse tipo de constrangimento, mencionado por DIAS (2002) quando analisa a Câmara de Vereadores de Porto Alegre, também é verificado em Barra Mansa. É possível identificar tal fato no conteúdo da emenda abaixo:

> Entendemos que a administração municipal tem o direito de escolher a forma de implantação do orçamento, como sendo denominado Orçamento Participativo, mas é necessário que seja assegurada à participação nesse processo dos legítimos e legais representantes das comunidades, que são os vereadores, integrantes do processo Legislativo municipal, como bem diz à emenda que ora subemendamos. O vereador sabe das necessidades do seu bairro e quais as obras são prioritárias. As metas principais podem, se for o caso, ser estabelecida conjuntamente com a Câmara Municipal, mas nunca sem ela.[148]

É interessante ressaltar que, na emenda citada, o vereador afirma que ele "conhece as necessidades do bairro" e quais são as "obras prioritárias"; nega assim qualquer possibilidade de participação do povo nas decisões que dizem respeito à cidade. O vereador seria, em seu entendimento, o ator principal nesse processo político, pois é quem detém o poder sobre a peça orçamentária. No entanto, ele julga que, ao ser substituído por vários atores políticos representados pelos conselheiros do OP, perderia o poder sobre a política local e teria o seu interesse particular e fisiológico ameaçados.

[147] Emenda Supressiva de n. 11, 15/05/1998, PL.
[148] Emenda Modificativa de n. 10, 28/08/98.

O que é importante destacar é o aspecto qualitativo das emendas e não o quantitativo, porque a preocupação dos vereadores dizia respeito à perda do "poder" político de interferir em obras executadas pelo Executivo, que estavam sendo realizadas sem a consulta e participação direta do Legislativo.

> (...) dar continuidade no programa de execução de infra-estrutura e pavimentação de ruas, com prioridade para as vias dos corredores dos transportes coletivos, desde que haja acompanhamento de vereador da comissão de obras e Serviços Públicos dos levantamentos das planilhas, tempo de uso das máquinas, metragem quadrada trabalhada e custos das referidas melhorias.[149]

No último ano, em 2000, por ser ano eleitoral, o número de emendas foi evidentemente maior do que nos anos anteriores – vinte e duas emendas. A disputa começava, portanto, nesse processo orçamentário, no qual muitos vereadores – que não participaram do OP – faziam emendas em que afirmavam sua oposição ao projeto político do PT. Em muitas, citavam que o Executivo omitia o poder Legislativo, que o alijava, que havia "colocações meramente políticas - ideológicas" e partidárias no orçamento.

Contudo, muitas emendas coincidiam com as prioridades escolhidas nas regiões pela população. As prioridades coletivas eram aqui escolhidas pelos vereadores, os quais, ao se oporem ao programa do OP, apontavam as obras "não realizadas" e indicavam emendas que tinham o mesmo conteúdo das prioridades escolhidas democraticamente no programa do OP nos anos anteriores, conforme consta nas duas emendas abaixo:

> (...) serão destinadas à construção de diversas quadras poliesportivas, a serem indicadas posteriormente, nos bairros. A presente emenda visa possibilitar que a maioria dos bairros possam vir ter uma área de lazer para seus moradores, principalmente as crianças que praticam esportes, evitando-se assim que procurem caminhos ou rumos errados, por falta de opção.[150]

> (...) a emenda ora proposta visa possibilitar ao futuro governo o atendimento de parte dos anseios dos moradores dos dois bairros mencionados, que há muito tempo aguardam por estes melhoramentos, pleiteados inutilmente, e seguidamente, durante todo este governo e não atendidos.

[149] Emenda Aditiva de n. 07, 13/05/1998.
[150] Emenda Aditiva de n. 03, 21/11/00.

Grosso modo, as emendas se referiam à construção de Quadras de Esporte para crianças. Ora, a prioridade das crianças no OP-Mirim foi a construção de quadras e a preocupação com áreas de lazer. Tal fato não pode ser visto como mera coincidência.

Os vereadores de oposição preferem interferir no processo pela supressão ou adição de outras emendas para manter seu poder de barganha junto à sua comunidade, ao seu bairro. O vínculo com a comunidade que representam não pode ser perdido pelos vereadores, acostumados a esse tipo de política conservadora; por isso, em lugar de se tornarem parceiros da população no processo de construção da peça orçamentária, preferem não se envolver no mecanismo democrático de debate público.[151]

A difícil relação entre o Executivo Municipal e o Legislativo foi evidenciada e corroborada nas entrevistas colhidas, nas quais a reação dos vereadores para a votação do orçamento também manifestava a forte oposição ao processo de discussão orçamentária.

> Aí que a briga foi feia, aí que chega hora do vereador mostrar a força dele. Tinha vereador que falava assim: "eu não vou [participar do OP], porque, na hora de decidir, sou eu que vou decidir". Então coisas berrantes dentro do meu bairro, que vão prejudicar a minha política no bairro, eu não voto e tentaram fazer isso aí. Só que nós lotamos as dependências da Câmara e fizemos que algumas coisas não fossem tiradas do orçamento; tentaram mudar muito, fazer emendas ao orçamento. A gente não falava, botava faixa [na Câmara de Vereadores], algumas pessoas gritavam não tinha como segurar o povo. Tem dois guardas que tomam conta; no dia ficou cheio de polícia pra quebrar esse tipo de clientelismo só na força popular, vereador atacando vereador, saiu pancadaria, foi uma luta muito grande. (Líder comunitário e Assessor do PT, Setembro de 2003).

> (...) os vereadores reclamavam muito porque diziam que estavam tirando o espaço deles porque se reunia com as associações de moradores, com as comunidades e uma discussão sobre onde o recurso era implementado. Ele não está perdendo espaço, vem junto com a população, ele não foi eleito com o voto do povo? Porque tem medo do povo? Então a grande dificuldade era essa. (Líder comunitário. Membro do PT, em julho de 2003).

[151] Na pesquisa realizada junto à Câmara pudemos observar uma dura oposição ao PT e à proposta do Orçamento Participativo no Livro das Atas, nos discursos dos parlamentares. A indignação dos parlamentares foi verificada pelos inúmeros discursos de oposição à prefeita no primeiro ano de governo.

Há duas explicações para o fato de ter havido tão poucas emendas ao orçamento durante o OP, principalmente, nos primeiros anos, em Barra Mansa: a primeira delas já foi analisada e se trata do fato de que modificar as demandas escolhidas pela participação popular poderia causar constrangimento aos vereadores. A outra razão é que os vereadores preferiram reagir ao OP através do Projeto Mutirão, como aparece em trecho de entrevista com um representante da equipe do governo:

> (...) o papel da Câmara é votar o orçamento que o prefeito propõe; o OP é apenas uma maneira que o Executivo tem de montar uma peça orçamentária. Quando a prefeitura faz sozinha a negociação do vereador para fazer uma emenda, é com o prefeito ou com o secretário. Quando o orçamento é feito com a patuléia da cidade, o vereador, quando tem que fazer emenda, tem que tirar de algum lugar vai tirar de onde, ele tem que tirar a demanda que foi aprovada não pela prefeitura, mas pelo conselho; tem milhares de pessoas participando, acho que não teve emenda. Vereador de Barra Mansa não sabe fazer emendas, o enfrentamento foi via mutirão e indicação. (Equipe de Governo, novembro de 2003).

Outro mecanismo utilizado nessa intermediação de interesses frente ao orçamento público municipal identificado em Barra Mansa foram as indicações,[152] que são um instrumento utilizado pelos vereadores nas Câmaras para dar visibilidade e retorno pessoal aos redutos eleitorais. As indicações utilizadas aqui como um grande instrumento na atividade legislativa representa uma forma de negociação importante com o Executivo, utilizada, portanto, como barganha, apesar de não terem a força legal de um projeto de lei.

Na tabela abaixo consta o número de indicações por ano durante a gestão do PT.

Tabela 11. Número de Indicações por Ano na Gestão do PT

Ano	Nº de Indicações
1997	1320
1998	422
1999	310
2000	177

Fonte: Arquivo da Câmara Municipal de Barra Mansa – Livro de Protocolo de Indicação - anos 1997-2000.

[152] Conforme rege o Regimento Interno da Câmara de Vereadores no capítulo III sobre Indicações art. 146, indicação é a proposição em que o vereador sugere medida de interesse público aos poderes competentes. Já os requerimentos - Capítulo IV art.148 - são os pedidos verbais ou escritos, feitos ao presidente da Câmara ou por seu intermédio, sobre qualquer assunto, por vereador ou comissão.

De acordo com os dados acima, pode-se verificar que o número de indicações foi maior no primeiro ano de governo. Nos últimos anos há queda significativa das indicações feitas, já que os acordos estabelecidos entre o Legislativo e o Executivo são negociados durante o processo de implementação do OP, com o Projeto Mutirão Democrático e com o atendimento de indicações particulares de alguns vereadores.

Em geral, as indicações[153] não são atendidas de imediato pelo Executivo, porque o vereador, ao indicar que deseja a realização de uma obra, mostra à população que está manifestando sua preocupação com o bairro que representa e transfere para o Executivo a realização do atendimento e/ou pedido feito pela população. Comumente, tal indicação ou já foi realizada pelo Executivo ou está no Plano de Metas da prefeitura e seu conteúdo versa sobre investimentos e obras emergenciais. No entanto, se compararmos o número de emendas ao de indicações, perceberemos uma quantidade bastante elevada de indicações no exercício do Legislativo municipal.

Segundo D'ÁVILLA (2004, p.12), a análise das indicações parte de um modelo formado "por uma tríade de atores: prefeito-vereadores-eleitorado, em um contexto de competição político-eleitoral. Uma tríade formada por trocas políticas assimétricas de dois níveis. Uma entre o Executivo e o Legislativo, outra entre candidatos/mandatários de cargos Legislativos e seus eleitores potenciais. Neste modelo, o vereador pretende justamente aparecer como mediador entre os dois níveis de troca. Vem desta premissa o papel por nós sugerido do vereador como 'ouvidor' no processo de intermediação de interesses paroquiais."

Porém, com a introdução de um mecanismo participativo essa tríade muda no sentido de qualificar a representação dos parlamentares e com o OP há acirramento mais visível desses mecanismos de competição político-eleitoral, porque muda a atividade legislativa do Vereador.

Logo, percebe-se que o OP interfere no cotidiano da Câmara de Vereadores, mudando a rotina parlamentar no trato da coisa pública, na votação do orçamento, no

[153] As principais indicações se referiam ao bairro no qual o vereador "atuava" e atendia os pedidos de seus eleitores. Ao analisar as Atas da Câmara, a maioria delas tinha conteúdo referente ao investimento na cidade e se traduzia por meio de pedidos ao Executivo, tais como: "infra-estrutura", "concretagem e calçamento", recuperação asfáltica, "canalização de rede de esgotos"; "quadra de esportes" etc.

processo de indicações e de emendas ao orçamento público. Em outras palavras, muda o cotidiano parlamentar desses vereadores por mais que neguem ou não queiram participar ativamente do OP. A opinião de alguns representantes da sociedade civil e de Vereadores corrobora nossa argumentação de que outros mecanismos são acionados e colocados em prática no enfrentamento da partilha do orçamento com a introdução do OP, como no caso aqui estudado, no qual as indicações, além do mutirão, foram uma das estratégias dos vereadores para não se colocarem contrários à votação do Orçamento Participativo contando com a participação popular.

> (...) os vereadores achavam que estavam tirando o espaço deles, você sabe muito bem quanto eu.de indicação, aquilo é só para enganar a galera que está ali no plenário. Indicação eu indico você por uma luz aqui, eu não disse se você tem que colocar a luz, Eu indico, então dá impressão pro povo que eu disse que você vai colocar a luz. E então vereador fez muita indicação. Muita solicitação (...) (Líder do PT, jul. 2003)

> (...) a resistência dos Vereadores foi por indicação, por requerimento, você sabe que uma obra vai ser feita, você faz a indicação se apropriando [da obra do OP]. Aí pega aquela cópia e vai distribuir nos bairros. Ah eu que pedi essa obra aí. (...) (Vereador do PT, setembro de 2003)

A utilização das indicações como mecanismo de intermediação de interesses já havia sido enfatizada por D'ÁVILLA (2004) [154] em investigação promovida em diferentes municípios no Estado do Rio de Janeiro, ao passo que em Barra Mansa é evidenciada tanto nos números quanto nas entrevistas. Justamente por guardarem essa característica mediadora e estarem diretamente relacionadas à forma tradicional da política, representando a materialidade dos serviços prestados à comunidade, essas indicações são utilizadas pelos vereadores como forma menos evidente de oposição ao OP.

Não há dúvidas de que esses mecanismos imperceptíveis na política, representados pelas indicações de obras nos bairros, buscavam reforçar o poder perdido ou quebrado, mas

[154] Aqui nos referimos ao trabalho de Pesquisa "Gestão Pública e Mecanismos de Intermediação de Interesses público/privado nos Municípios do Estado do Rio de Janeiro", em Andamento, de Paulo D'ÁVILLA FILHO, apresentado como Paper no 4º Encontro Nacional da ABCP de julho de 2004, intitulado: *Legislativo Municipal e Intermediação de Interesses*: Notas de Pesquisa. O autor estuda a intermediação de interesses em três Municípios: Mangaratiba, Petrópolis e Niterói.

o interessante é notar que, muitas vezes, os vereadores se apropriaram da deliberação coletiva feita anteriormente para indicar as obras.

A implantação do OP em Barra Mansa trouxe para a arena de discussão política características nunca antes postas em questão. O papel do vereador foi, sem dúvida, o mais questionado, pelo que a reação hostil da Câmara não foi grande surpresa, uma vez que a promoção da participação popular em nada lhes parecia ser útil. Muito pelo contrário, o OP foi logo entendido como uma forma de o Executivo diminuir o poder do Legislativo na Câmara e, também, como maneira evidente de enfraquecer a utilização dos mecanismos de barganha por parte dos vereadores. A não-eleição, por conta do enfraquecimento do clientelismo, foi a primeira ameaça sentida pelos vereadores, que, para garantir o espaço e a visibilidade, reagiram mediante mecanismos como as emendas, a implantação do Projeto Mutirão Democrático e, principalmente, por meio das indicações.

Em síntese, foram verificados alguns efeitos que o OP teve na cultura política local a partir das questões destacadas inicialmente: a) O primeiro efeito político foi que o OP provocou a resistência dos vereadores como evidência da tensão entre culturas políticas – incitando-os a encontrar novo perfil de seu papel, de sua política. Em outras palavras significa que o OP inibiu a cultura política mais conservadora exercida por eles no município. A política assistencialista do Legislativo sofreu tensão diante da possibilidade de construção ou não de uma cultura mais participativa e democrática, que é estimulada com o OP; b) O segundo efeito político é a perda de poder político do vereador, que se sentiu prejudicado, ameaçado e desprestigiado pelo Executivo, o que evidencia uma ameaça a sua representação política em razão de ter alterado a política do favor e do mando presente no município. Desse modo, obrigou-os a fazer mudança no perfil de sua prática assistencialista. c) O terceiro efeito político foi a disputa política entre os vereadores e os representantes da sociedade civil – delegados e conselheiros –, já que o OP possibilita o aparecimento e a formação de "novas lideranças locais".

****

SÍNTESE DO CAPÍTULO

Procuramos mostrar neste capítulo os conflitos na política entre o Executivo e o Legislativo com a introdução do OP na cidade. Um dos primeiros efeitos que evidenciamos foi a suposta "perda do poder político" do vereador, ao se sentir prejudicado, ameaçado e desprestigiado pelo Executivo com a implementação do Orçamento Participativo na cidade. O dilema entre a democracia representativa e participativa é, desta forma, colocado em questão.

A grande separação entre a democracia formal e a democracia real vivida no campo da política é mostrada e colocada em xeque. Como resposta, os vereadores utilizam mecanismos invisíveis ao processo participativo no OP, como as indicações feitas ao orçamento, no sentido de manter sua força política junto ao eleitorado, tentando amenizar a possível perda de poder nos bairros e reforçando assim os mecanismos mais tradicionais – troca e barganha – presentes na cultura política brasileira.

VI. REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E INTERESSES: AS DISPUTAS POLÍTICAS PELO PODER ELEITORAL – UM DESAFIO À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

> (...) a compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de "hegemonias" políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual a teoria e a prática finalmente se unificam. Portanto, também a unidade de teoria e prática não é um dado de fato mecânico, mais um devir histórico que tem a sua fase elementar e primitiva no sentimento de distinção, de separação, de independência quase instintiva, e progride até a aquisição real e completa de uma concepção do mundo coerente e unitária (...) (GRAMSCI, 2002, v.I, p.104).

O objetivo deste capítulo é mostrar os efeitos políticos em diferentes atores na disputa pela hegemonia na política local, dando, desta forma, prosseguimento ao capítulo anterior, onde retratamos os principais conflitos que foram acirrados quando o OP foi implementado no município. Salientaremos as questões sobre a representação, os interesses e a participação presentes na experiência de participação popular com o OP, a partir da convivência entre os parlamentares e os representantes da sociedade civil – conselheiros e delegados.

Como foi visto nos capítulos anteriores, o processo de implementação do OP foi sempre permeado por resistências e conflitos entre o Executivo e o Legislativo. Nesse sentido, como desdobramento dessa tensão, evidenciaremos como ocorreu a disputa política entre os atores da sociedade civil e os parlamentares na briga pela paternidade das demandas do OP.

Partindo da necessária distinção entre representação, interesse e participação nesse cenário adverso e conflituoso, tentaremos aqui associá-los ao debate teórico apresentado na

Tese através de um processo de síntese teórico-metodológica das principais questões desvendadas na pesquisa empírica.

6.1 CONFLITOS DE REPRESENTAÇÃO ENTRE VEREADORES, CONSELHEIROS E DELEGADOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: A QUESTÃO DA REPRESENTAÇÃO

A disputa política mais evidente entre os os vereadores e os representantes da sociedade civil no Orçamento Participativo se caracterizou como terceiro efeito político[155] provocado pela implementação do OP na cultura política local. De fato, com essa experiência, as relações de poder e os conflitos de representação existentes entre os políticos locais são pressionados pela possibilidade do aparecimento de novas lideranças que disputariam espaço político na Câmara de Vereadores, buscando aumentar a base de sustentação do PT no Legislativo.

Tal atrito na política ganha força na medida em que a democracia participativa tenciona o aperfeiçoamento dos mecanismos de representação através do Conselho do Orçamento Participativo.

É importante salientar que, na literatura, o OP é visto como associação entre a Democracia Participativa e a Democracia Representativa (SANTOS, 2002; AVRITZER, 2002). Dois momentos se destacam, portanto, no OP. O primeiro, o da democracia direta na plenária, onde a população decide e delibera sobre as prioridades na cidade. E um segundo momento, no qual são eleitos os representantes da sociedade civil (delegados e conselheiros) para a formação do Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CMOP) e a representação ganha destaque com o aparecimento de novos participantes da sociedade civil para representarem os interesses coletivos das populações nos diferentes bairros. A esse respeito, Boaventura SANTOS (2002) comenta:

> Orçamento participativo é baseado em três princípios, um deles é a participação dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos seus participantes. (SANTOS, 2002, p.467).

[155] Os outros dois fatores foram destacados no capítulo anterior.

A questão da representação e da participação se revela no cotidiano da política exercida com a introdução do OP pela sociedade civil. Tal questão clássica e consensual na literatura sobre o OP também é evidenciada na pesquisa em Barra Mansa. Segundo SANTOS (2002):

> Os principais problemas que dizem respeito às relações entre o OP, os cidadãos e as organizações populares consistem na articulação da representação com a participação e na **qualidade da representação**. (SANTOS, 2002, p.516) (Grifos nossos)

Por conseguinte é necessário focalizar a qualidade dessa representação tanto por parte dos vereadores, representantes eleitos pela democracia representativa tradicional, quanto pelos representantes do OP, eleitos pelo mecanismo participativo. O questionamento da representação tradicional constante na sociedade brasileira fica ainda mais evidente com a introdução do OP e a conseqüente disputa entre diferentes formas de representação. Tais conflitos ficam evidenciados na pesquisa, que mostra como os novos mecanismos participativos, apostando em mudanças qualitativas dessa representação, pressionam o modelo representativo tradicional.

Desse modo, os novos formatos democráticos colocam a qualidade da representação no centro da questão, pois consideram que o desafio para a consolidação do projeto democrático popular é justamente essa representatividade nesses novos espaços públicos. A esse respeito DAGNINO (2002) comenta:

> A representatividade nos espaços públicos de interlocução com o Estado constitui um desafio cujas proporções têm provocado um amplo debate, mencionado anteriormente, não apenas sobre as formas de assegurá-las como também sobre a avaliação do funcionamento desses espaços. A necessidade de articulação entre as organizações da sociedade civil tem sido apontada como uma forma de assegurar uma representatividade maior (DAGNINO, 2002b, p.157-8)

O papel exercido na democracia representativa pelos políticos sempre foi visto com desconfiança. Quando ARATO (2002, p.4) aponta para o fato de que "a condição normal da democracia representativa moderna é a desconfiança e não a confiança", ele chama a atenção justamente para uma das questões centrais no debate contemporâneo sobre democracia e representatividade. Porém é importante sublinhar que a participação da

sociedade civil não deve aparecer como a solução para semelhante desconfiança, uma vez que a atuação dos conselheiros e delegados não substitui a atuação dos parlamentares nem das instituições políticas, foco principal de desconfiança.

O que ocorre com a implementação de um novo espaço público é que a democracia representativa é agora fiscalizada de perto pelos representantes da sociedade civil, que devem acompanhar as obras, o plano de investimento e a votação no orçamento junto à Câmara. Nessa interação, os atores da sociedade civil e da esfera pública recuperam parte do caráter participativo que se havia perdido com a representação tradicional das instituições na política (ARATO, 2002).

Um conselheiro do OP mostra a questão descrita acima e dá a sua versão sobre o tema ao afirmar:

> (...) Primeiramente, o desconhecimento de muitos parlamentares, que pensavam que o Orçamento Participativo ia tirar deles essa coisa de lidar com a população. Muitos não participavam, ficavam melindrados, eles pensavam que delegado estava querendo o lugar do vereador. Um dos grandes empecilhos do Orçamento Participativo foi isso. Depois, com o passar do tempo e a participação dos próprios vereadores, muitos participavam, articulavam e estavam dentro do processo e viram que não era nada disso. Então, um dos empecilhos foi à participação dos vereadores, que alguns criticavam num determinado momento, falavam: 'Ah, os conselheiros querem tomar o nosso lugar... Só faz obra do Orçamento Participativo'. (Conselheiro do OP – Entrevista em setembro de 2003)

É, portanto, enganosa a idéia, muito difundida entre os políticos tradicionais, de que a participação substitui as instâncias representativas tradicionais. Na realidade, o que a literatura vem apontando é que esses mecanismos participativos acabam pressionando a representação clássica no sentido de qualificá-la e melhorar a relação de sua representação através da aproximação entre representantes e representados, entre governantes e governados.

Reside justamente nessa expansão da interação no processo político o grande desafio para o processo de construção democrática e pilar dessa iniciativa muito inovadora que se opõe à cultura política autoritária e centralizadora do Estado brasileiro. Seguindo essa idéia de complementaridade, ARATO (2002, p.4) afirma que: "A esfera pública e a

sociedade civil devem completar e complementar, ao invés de substituir, os processos de *accountability* dirigidos à representação".

Se, de um lado, os representantes da sociedade civil não encarnam o pólo de virtude na política mais democrática, por outro, os parlamentares não se apresentam como pólo da encarnação do mal na política.

A dimensão participativa e pluralista na política pressupõe, em uma perspectiva republicana, que os indivíduos são virtuosos e se organizam visando ao bem comum, deixando de considerar que essa virtude não pode negligenciar outro aspecto, o de que os indivíduos se organizam e participam da sociedade civil visando também aos interesses: particulares, coletivos e públicos. Por conseguinte, é preciso que o interesse seja tomado em consideração.

Não se trata de uma questão de virtude da qual os políticos estariam excluídos, encarnando, de alguma maneira, o próprio mal. Os princípios do OP se encontram justamente na noção de interesses públicos proporcionados por meio da deliberação de políticas públicas universalizantes, visando ao caráter redistributivo. Tais princípios estão pautados na autonomia popular, na soberania popular, através da participação popular, do interesse coletivo, do "nós" e do interesse público objetivando a transparência do Estado no trato da coisa pública. É algo inovador na política, pois, mesmo com o processo de construção de um Estado de Direito, na prática, há ainda muita resistência a esse pensamento. Essa idéia da necessidade de uma noção de interesse público fica bem ilustrada por DAGNINO (2002):

> (...) para que esses espaços possam constituir uma arena desse tipo, é preciso que eles sejam efetivamente públicos, no se formato e no seu resultado. Daí a importância, por um lado, de resgatar a ênfase no caráter propriamente público que devem ter as políticas públicas, reconhecendo que a constituição do interesse público é um processo radicalmente inovador na sociedade brasileira que enfrenta, por isso mesmo, enormes resistências e dificuldades. (DAGNINO, 2002, p.300).

O que é interessante argumentar – e no que concordamos – é que "faz-se necessário perguntar se a ênfase atual na participação não traz consigo a simultânea desvalorização das instituições representativas e do próprio instituto da representação, recuperando, neste

sentido, a antiga e sempre recorrente discussão sobre a democracia direta (participativa) e a democracia representativa" (NOGUEIRA, 2004, p.119).

Em Barra Mansa, a realidade nos mostrou que, historicamente, os bairros são redutos dos vereadores que possuem uma política de atrelamento às lideranças e que são os verdadeiros "donos" da área. Com essa cultura arraigada em sua política, ficou difícil aceitar novos atores que ganhavam força política na medida em que se tornavam novas lideranças para a população. Esse conflito na relação entre os vereadores e os representantes da sociedade civil pode ser caracterizado por dois fatores:

a) Surgimento de uma nova forma de se fazer política – participativa e democrática frente à forma utilizada predominantemente pelos vereadores;

b) Disputa pelo poder político no Legislativo pelas novas lideranças que se constituíram.

O depoimento abaixo de um vereador é bastante ilustrativo dessa desconfiança com as mudanças conseqüentes à aplicação do OP:

> É interessante, o OP. Vivi os dois lados como conselheiro [na época] e como vereador [agora]. Enquanto conselheiro, a gente observava que os vereadores não compravam muito essa idéia, mesmo porque o OP tinha essa capacidade de projetar algumas lideranças que discutiam essa questão porque envolvia a população. Quando a comunidade participava, o conselheiro estava sempre levando as informações. Muitas vezes, as informações conflitavam com as indicações e reivindicações de vereadores e isso gerava uma polêmica. Na ocasião, três ou quatro vereadores andaram participando no início; depois se tornou um processo apartado. (Vereador PV)

A questão do aparecimento de novas lideranças é ainda pouco explorada na literatura do OP, mas surgiu em alguns trabalhos, como os de SILVA (2001) e de RIBEIRO & GRAZIA (2002). Para BEZERRA,

> (...) ocupar os espaços de representação popular significa, entre outros aspectos, assegurar as condições para o encaminhamento das reivindicações. Estas não são objeto de consenso no interior das "comunidades", que por sua vez, apesar das imagens mais recorrentes, não constituem uma totalidade harmoniosa. (BEZERRA, 2004, p.20)

Desse modo, uma das questões destacadas nesse aparecimento de novas lideranças é que há uma quebra na centralização do poder político e na "influência" dos vereadores no bairro, dividindo, dessa forma, o poder, a influência na política com a sociedade civil.

Daí o fato de SILVA (2001)[156] destacar justamente, como ponto central no OP, a ruptura com as práticas tradicionais de intermediação de demandas realizadas pelos vereadores. Nesse sentido, o conflito entre os atores políticos faz parte dessa conquista de nova concepção de mundo, uma nova cultura. Assim, "a disputa, portanto, do consenso da sociedade civil e o controle dos seus centros de interesse se transformavam na estratégia mais decisiva da política moderna". (SEMERARO, 1999, p.80). Tentando romper com esses conflitos, busca-se um consenso possível entre os diferentes atores nesse processo.

Parafraseando NOGUEIRA (2004), a descentralização participativa desviou o foco do personalismo do vereador. Antes do OP, as indicações das obras eram realizadas através dos vereadores em um processo particular e pessoal, vinculando seu nome à obra realizada naquele bairro. Com o OP, esse processo se alterou, pois as decisões teriam que ser compartilhadas com a população de forma coletiva e participativa. A política de gabinete entre o vereador e o prefeito, a sua influência nas Associações de Moradores, foi quebrada com esse novo instrumento gestor.

O segundo fator evidenciado na pesquisa foi a disputa pelo poder Legislativo na política, bastante evidente na implementação do OP em Barra Mansa. De fato, a maioria dos documentos, atas da Câmara e depoimentos colhidos – quer seja de vereadores quer de lideranças comunitárias – mostrou-se consensual ao afirmar que a inclusão de um novo ator no jogo democrático do cotidiano da política local fez com que muitos vereadores se sentissem prejudicados em sua ação parlamentar. Estes não conseguiam aceitar a figura do delegado do OP, disputando com eles a liderança no bairro e, talvez, prejudicando sua próxima candidatura ao Legislativo. A competição eleitoral foi determinante na crítica e na resistência dos vereadores à participação da sociedade civil. Essa resistência foi também mencionada na opinião expressa por alguns conselheiros e delegados do OP.

[156] Marcelo Krunath SILVA (2001) vai mostrar, em sua tese de Doutorado sobre o OP em POA, que há quebra nas práticas clientelistas exercidas pelos líderes comunitários e vereadores com a introdução do OP.

> OP, ele tem uma finalidade que não dá poder aos conselheiros e delegados. Toda boa idéia tem uma resistência quando se implanta. Os vereadores já tinham sua cultura de domínio total, das decisões do município junto à execução e prefeito. E os conselheiros foram chegando como estranho no ninho. Depois que a coisa foi bem discutida, cada um conheceu seu papel suas limitações. Hoje [na atual administração], a gente não vê hoje com o Planejamento participativo esse conflito da Câmara com o OP. (...) (Delegado do OP, Abril de 2004).

> (...) havia um receio muito grande que ali, naquela discussão, que pudessem surgir candidatos a vereador que eu senti era isso, que se destacassem mais que o vereador eleito tinha certo ciúme, medo que alguém se destacasse a esse ponto, mais que os vereadores (...) (Conselheiro do OP, Abril de 2004).

Tal resistência mostra o quanto a representação eleitoral na cidade entrou em disputa no município com a participação da sociedade civil através dos representantes do OP – delegados e conselheiros. Embora aparentemente essa representação mais informal na política possa não dar poder aos delegados, ela coloca em xeque o poder centralizado nas mãos de poucos, isto é, nas mãos de lideranças comunitárias e de alguns parlamentares, os que estavam há muito tempo vinculados aos bairros. Na prática, desvenda-se a política mais tradicional e se permite a entrada de delegados e conselheiros na disputa pela hegemonia no poder na cidade. O fato de os delegados desempenharem papel de articuladores da política na organização e na mobilização social da população, despertou nos vereadores o medo de que essas "novas lideranças locais" pudessem ameaçar seu poder político nos bairros.

É preciso reinventar a política, ir além dos políticos (NOGUEIRA, 2004) em um processo de construção permanente, de formação política contínua na sociedade civil, representada nesta pesquisa pelos delegados e conselheiros. No entanto a disputa política faz parte do processo de aprendizado, do exercício democrático:

> (...) nenhuma sociedade civil é imediatamente política. Sendo o mundo das organizações, dos particularismos, da defesa muitas vezes egoísta e encarniçada de interesses parciais, sua dimensão política precisa ser construída. O choque, a concorrência e as lutas entre os diferentes grupos, projetos e interesses funcionam como móveis decisivos da sua politização (NOGUEIRA, 2004, p.103).

O projeto democrático tensionou o projeto conservador. De fato, enquanto o projeto conservador se caracteriza pela "pouca política", ou seja, pela pequena política, a grande política é estimulada com o projeto de construção democrático-popular, que visa à luta por novos direitos construídos coletivamente por meio do interesse coletivo e público nas decisões da cidade. A declarada disputa entre esses projetos políticos aponta para uma conseqüência importante da implantação do OP: o processo de politização da sociedade civil, mesmo que ainda inicial, vai de encontro ao crescente processo de despolitização que se dá com o projeto Neoliberal, responsável pela ênfase em uma política pautada ora no mercado ora no caminho da troca.

Portanto, se o espaço da política expressa a disputa pelo poder, a questão dos interesses coletivos, particulares e públicos deve ser levada em consideração. Em meio a uma forte tendência à banalização da política, o surgimento de novos atores coletivos obriga a uma ampliação da noção de política entre os políticos que estão presos a interesses fisiológicos e clientelistas – a política menor, apontada por NOGUEIRA (2004).

Nesse sentido, na análise de DAGNINO (2002, p.300), "a ênfase na constituição do interesse público no interior dos espaços de formulação de políticas públicas (e fora deles) pode contribuir para combater uma tendência notória no Brasil hoje, que é a crescente despolitização da participação da sociedade civil". Em tal contexto de enfrentamento, nada surpreende as expectativas declaradas inicialmente pelos vereadores por meio do Manifesto declarado nas atas das Câmaras:

> (...) os vereadores estão sendo esquecidos pelo Executivo. Esses delegados estão substituindo o papel dos vereadores nos municípios, nós fomos eleitos pelo povo e eles [os delegados do OP] que estão decidindo com o povo sobre as questões da Cidade.[157]

> (...) as obras da rua x são fruto de reivindicações suas e que agora os delegados e a associação querem assumir a paternidade da obra que consta do OP. O relacionamento entre a administração e a base de sustentação na Câmara deve ser pautado pelo respeito aos vereadores, coisa que quase sempre não ocorre...[158]

[157] Ata da Câmara de Vereadores, 1998.
[158] Ata da Câmara de Vereadores, agosto de 1998.

É importante ressaltar que, de fato, muitos delegados e conselheiros se candidataram a vereador em virtude da visibilidade que o OP promoveu por meio da democratização e da participação cidadã, mas apenas um delegado do OP foi eleito com grande expressão popular pelo seu bairro. Além disso, em Barra Mansa, os representantes da sociedade civil eram incentivados pelo Executivo a se candidatar no intuito de aumentar a bancada do PT, o que é legítimo no processo democrático, na disputa pela hegemonia política.

Como se podia prever, o OP estimulou novas lideranças, dando-lhes publicidade e visibilidade, e isso não é pouco em uma sociedade hierárquica, como a brasileira. Porém, como foi dito nos capítulos precedentes, com o Mutirão[159] reforçou-se o vínculo do vereador com o seu bairro, massacrando o papel dos representantes da sociedade civil, os quais não conseguiram se eleger, perpetuando assim uma disputa bastante assimétrica na política.

O grande número de candidaturas de representantes do OP merece análise minuciosa, apesar de o resultado não ter sido capaz de ampliar a hegemonia petista na cidade. Segundo dados colhidos pela pesquisa, o município de Barra Mansa teve 288 candidatos a vereador no ano de 2000, dentre os quais 27 candidatos eram do PT, o que corresponde a 9,34% do total de candidatos à Câmara Municipal. Destes 27 candidatos, 9(nove) eram Agentes do Orçamento – Regionais e Temáticos – (faziam parte da equipe do governo, eram funcionários públicos), enquanto os outros 18 candidatos eram conselheiros, delegados e lideranças ligadas, formalmente ou não, ao Partido.

No quadro abaixo podemos expor e esclarecer melhor esses dados:

Tabela 12. Candidatos do PT no Município de Barra Mansa em 2000

Nº. Vereadores	Agente do Orçamento	Conselheiro ou delegado do OP	Líder comunitário e membro do PT	Total:
27	9	15	3	27

Fonte: TRE, Resultado Final Eleições, 2000.

É interessante notar na tabela anterior, que os candidatos do PT ao parlamento eram quase na sua totalidade conselheiros, delegados e lideranças ligadas ao OP. Dos 27 candidatos do PT, 24 participaram do OP, o que totaliza 80% dos candidatos a vereador

[159] A questão do Projeto Mutirão Democrático foi amplamente discutida no capítulo anterior. Representou uma particularidade na experiência de Barra Mansa em face de outras experiências de OP.

pelo PT e mostra a vinculação entre a representação no OP – como conselheiro e delegado – e a candidatura no PT ao cargo no Legislativo.

Apesar da participação extremamente frágil, sem resultados expressivos, seria interessante questionar se o fato de esses candidatos – oriundos da experiência do OP – se candidatarem a cargos políticos deve ou não ser entendida como abandono do projeto inicial, pautado na soberania popular e na vontade coletiva. Se, por um lado, os delegados e conselheiros tinham a função de mobilizar e organizar a comunidade nos bairros, por outro, poder-se-ia indagar se eles, ao se candidatarem, também reproduziriam a política clientelista e particularista dos vereadores que criticavam. Será que conseguiriam, em sua representação política, caracterizar a política como mais participativa e democrática ou reproduziriam a política que combatiam?

Se a candidatura em massa dos representantes do OP não significa um obstáculo democrático, podendo até ser entendida como um processo de aprendizado democrático e de socialização da política, a política exercida por esses representantes reforçou a suspeita de participação eleitoral e assistencialista, como troca entre população e sua representação, substituindo a participação popular pela participação corporativa ou eleitoral (NOGUEIRA, 2004). A idéia do OP como espaço de participação popular é quebrada a partir do investimento do Executivo na ampliação de sua hegemonia política na Cidade.

Outra questão de relevância a ser salientada é a relação fundamental entre conselheiros do OP e o PT. Durante a implementação do OP, dos 27 conselheiros eleitos em 1998[160], 3 eram conselheiros governamentais, com assento do governo do PT, e 24 eram representantes da sociedade civil, distribuídos nas 6 Regiões. Desses 24, a maioria era vinculada ao PT, ou seja, fora eleita pela participação popular nas plenárias, mas tinha vínculo direto com o Partido dos Trabalhadores.

A tabela abaixo esclarece essa questão. Dentre os titulares, a metade, ou seja, 12 conselheiros, todos eram do PT. Dos suplentes, 50% eram do PT. Nas três temáticas, Saúde, Educação e Desenvolvimento Econômico existiam 12 conselheiros, a maioria vinculada diretamente ao PT, ou indiretamente, por meio de apoio ao Partido.

[160] Dados extraídos da Cartilha do OP, Prefeitura Municipal de Barra Mansa,1998.

Tabela 13. Conselheiros do Orçamento Participativo – Ano 1998-2000.

Nº Total de Conselheiros por Região 24	Ligados ao PT 18	Não ligados formalmente ao PT 06
Nº de conselheiros titulares 12	12	0
Nº de conselheiros suplentes 12	06	06

Fonte: Diário de Campo e Cartilha do OP/1998.

Isso mostra desde já a grande influência do governo no ciclo do OP, mais especificamente, no processo de eleição dos conselheiros e delegados.[161] Portanto, a vontade de inovar do governo e, principalmente, de ter ampla maioria na Câmara e disputar a hegemonia política no município é clara e evidente a partir desses dados. Essa não é uma questão nova, pois a literatura vem constantemente afirmando que o OP é um projeto de ampliação da hegemonia petista em diferentes municípios.[162]

Como foi visto nos capítulos anteriores, existia de fato a intenção e o objetivo, no discurso dos gestores, de buscar a participação e a autonomia popular por meio do OP a partir da participação nas plenárias e mediante o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CMOP). Porém a busca de uma reforma intelectual e moral presente na consolidação da hegemonia popular não se consolidou na prática política. O fato de a maioria dos conselheiros ser ligada ao Partido dos Trabalhadores quebra a idéia de autonomia popular (princípio fundante do OP) e nos leva a acreditar no poder de decisão na mão forte do Executivo em todo o processo do OP.

É fundamental ressaltar que é legítimo no processo de construção democrática que os representantes da sociedade civil se candidatem ao Legislativo, buscando conquistar espaços e posições na luta pela hegemonia. No entanto, o que queremos evidenciar é que a prática política deles não se diferenciou da prática política dos vereadores mais tradicionais, e a participação eleitoral, [163] nos termos de NOGUEIRA (2004), em alguns momentos, foi mais importante do que a participação popular. O interesse particular desses representantes da sociedade civil não foi politizado na medida em que esse interesse particular foi se constituindo como interesse corporativo e eleitoral em detrimento do

[161] Infelizmente não pudemos ter acesso ao Livro de Atas das Reuniões do Conselho do Orçamento Participativo, pois, segundo informações da Prefeitura Municipal, o livro foi extraviado dentro da Prefeitura.
[162] A esse respeito ver: Chico OLIVEIRA. Atas da Revolução, 2000,

interesse público, politizador e coletivo. É para essa questão que queremos chamar a atenção. A esse respeito recorremos à análise de GRAMSCI , que expressa em uma síntese:

> O fato da hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico- corporativa ; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético- política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica. (GRAMSCI, p.48.v.3)

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

Como apontou OTMANN (2004), o PT em 2000 está enfatizando muito mais o processo eleitoral do que o ciclo participativo, mobilizador junto à sociedade civil. Essa mudança na política em âmbito nacional também influenciou o PT em âmbito local. Associado à participação mais pragmática e eleitoral, o PT, através do OP, buscava a ampliação da hegemonia petista na Cidade. A esse respeito Francisco OLIVEIRA (2000) vai afirmar que:

> (...) buscaram-se a aliança e a intervenção popular para contornar os problemas decorrentes da falta de maioria nas casas de representação proporcional, câmaras e assembléias. Como é conhecido amplamente na literatura e na experiência, o sistema proporcional raramente anda em compasso com os resultados das eleições majoritárias para os postos do poder executivo. (OLIVEIRA, 2000, p.8).

Se o discurso era feito em busca de nova hegemonia popular, de nova concepção de mundo democrática instituída com o OP, a prática foi a reprodução não de uma nova ética, mas de nova direção político-ideológico. Pelo contrário, o modo de exercer a política entre

---

[163] Marcos Aurélio NOGUEIRA (2004) faz distinção entre diferentes significados e disputas em torno da

os conselheiros e delegados, os meios para alcançar essa representação eleitoral foram os mesmos dos políticos mais tradicionais que tanto combatiam. O velho clientelismo contaminou o ciclo participativo do OP e poder, informação e participação ficaram relacionados a uma participação eleitoral e corporativa e a uma política pragmática, visando à eleição em detrimento de uma nova hegemonia política.

Nesse sentido, podemos afirmar que a construção democrática não é tomada de assalto através do poder do Estado. Para avançar, o OP também necessitou recorrer aos mecanismos da cultura política tradicional. Sem ela, não há guerra de posições, parafraseando GRAMSCI, não há estratégias políticas que coloquem de pé o processo participativo por muitos anos. O bom combate se faz na disputa política, no confronto na política. Sem esse combate, não há avanço democrático; sem essa contaminação, não há mudança real na cultura política:

> (...) aqui, a construção de uma nova hegemonia pelas classes subalternas, mais do que uma estratégia de luta ou uma variante do método bolchevique em vista do "assalto" frontal, deve ser uma nova categoria de interpretação da realidade, um processo que permite a participação política e a transformação moral e intelectual das massas. (GRAMSCI. Apud SEMERARO, 1999, p.82).

Um novo modo de exercício da política enfrenta os valores, os comportamentos e as ideologias arraigadas, que são então colocados em questão pelos sujeitos, inclusive os sujeitos políticos representados pelo PT que vivenciaram a árdua tarefa da construção da democracia participativa iniciada e estimulada pelo OP e que deve ser construída no cotidiano da política.

A distinção entre representação e interesse particular deve ser analisada nas práticas dessas novas lideranças, cuja emergência representa, de um lado, "um processo de socialização da política, ou seja, uma crescente participação das classes populares, das massas na vida política".[164] Por outro lado, tanto os vereadores como as classes populares reproduziram a mesma política clientelista. Qualquer espécie de purismo deve, portanto ser descartada, pois as classes populares não são isentas de contradições em sua ação política e

---

participação.

[164] COUTINHO, Carlos Nelson (1996, p.4).

a democracia[165] é um exercício que se estabelece na disputa de poder entre esses atores na sociedade civil.

Nesta análise ainda há que perguntar se a posição dos conselheiros de se candidatarem foi imposição de uma minoria ou foi consenso da maioria. Sua representação é questionada na medida em que haja imposição de uma minoria na direção político-ideológica do processo, ou seja, sobre o processo de participação popular. GRAMSCI, ao questionar a qualidade da representação por meio dos números de representantes, afirma:

> (...) não é verdade que o peso das opiniões de cada um seja "exatamente" igual. As idéias e as opiniões não nascem espontaneamente no cérebro de cada indivíduo: tiveram um centro de formação, de irradiação, de difusão, de persuasão, houve um grupo de homens ou até mesmo uma individualidade que as elaborou e apresentou na forma política de atualidade. O número de votos é a manifestação terminal de um longo processo, no qual a maior influência pertence exatamente aos que dedicam ao Estado e à nação suas melhores forças. Se este pretenso grupo de excelências, apesar das infindáveis forças que possui, não obtém o consenso da maioria, deve ser julgado ou inepto ou não representante dos interesses nacionais, que não podem deixar de prevalecer quando se trata de induzir a vontade nacional num sentido e não noutro "Desgraçadamente", cada um é levado a confundir seu próprio "particular" com o interesse nacional, e, portanto, a considerar horrível, etc, que a decisão caiba à Lei do número, o melhor é se tornar elite por decreto. Não se trata, portanto, de que os que têm muito intelectualmente se sintam reduzidos ao nível do último analfabeto, mas de que alguns presumam ter muito e pretendam tirar do homem-comum até mesmo aquela fração infinitesimal de poder que ele possui para decidir sobre o curso da vida estatal. (GRAMSCI, 2002, v.3, p.82)

Pelo raciocínio de GRAMSCI, se a direção do Partido e a vontade do governo foram maiores que a vontade nacional-popular, o projeto democrático-popular do OP ficou fragilizado e foi duramente afetado. A representação desses conselheiros, no momento em que fica subjugada à vontade particular de conseguir uma vaga no parlamento, coloca em questão a vontade coletiva, a representação popular para a qual foram eleitos.

---

[165] Entendemos a democracia a partir da análise de Boaventura SANTOS e Leonardo AVRITZER, como "concepção não-hegemônica da democracia", ao reconhecer que "a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de engenharia institucional. A democracia constitui uma nova gramática histórica. (...)" (AVRITZER, 2002, p.51).

Enfim, a sua representação é despolitizada na medida em que não compreenderam que o OP é um direito de todos e que a ação política deles ao quererem se candidatar para aumentar a bancada do PT não poderia romper com o projeto democrático que tanto almejaram.

Ao reproduzirem a política – visando à perspectiva eleitoral – impuseram a vontade de uma minoria (27) que se candidatou sobre a vontade da maioria (à vontade da população que participou das plenárias do OP) e que acreditava na construção desse projeto democrático-popular. Ao reproduzirem a política pela troca, pelo personalismo, novamente quebraram e fragilizaram a cultura participativa e o projeto democrático presente no Orçamento Participativo. Isso mostra que a sociedade civil é um campo minado por diferentes concepções de mundo, projetos e culturas entre seus participantes. Assim:

> (...) não há pressupostos mais apropriados para entender a sociedade civil como terreno surpreendente e aberto às determinações dos homens, que podem criar tanto formas de democracia e de participação das massas, valorizando a riqueza de suas iniciativas, como também podem instaurar formas de "revolução passiva" e até de "totalitarismo" ideológico que chegam a neutralizar as organizações da sociedade civil. (GRAMSCI. Apud SEMERARO, 1999, p.79)

Para corroborar a questão da disputa na hegemonia política em Barra Mansa, exemplificada nesse conflito de representação,[166] tem-se um manifesto da oposição ao PT, no qual um vereador bastante ativo no município endereçou uma carta a todos os **"colegas vereadores",** argumentando sobre o **"perigo**" representado na figura dos delegados e conselheiros. Sua opinião sintetiza muito bem o que foi discutido anteriormente:

> (...) analise comigo, a PMBM (Prefeitura Municipal de Barra Mansa) por intermédio do OP (Orçamento Participativo) monta uma estrutura organizacional em todo o município e, de tal forma embasada que dezenas de novas lideranças vão ser formadas. Se vão estar atreladas ou não a um determinado partido e fortificar mais ainda o grau de representatividade e o poder, importa na medida em que você [vereador] se julgar forte o suficiente para enfrentá-los nas próximas eleições ou impeça uma avalanche de novas lideranças de substituir o que você ganhou abertamente nas

[166] Esse termo foi elaborado por Marcos BEZERRA, ao mostrar a influência do clientelismo em experiências de participação popular

> eleições: o direito e o dever conduzir as comunidades que você representa e suas reivindicações ao Executivo. O que questionamos é o papel secundário a que seremos relegados e, ainda por cima - Não Tenham Dúvidas - restringidos em nossa liderança conquistada PELO VOTO.[167]

A carta mostra a preocupação do vereador quanto a perder a sua representação, que foi legitimada pelo voto. Enfatiza que as novas lideranças podem vir a representar ameaça ao cargo exercido por seus pares na Câmara de Vereadores em virtude da força política que o OP proporciona a esses novos representantes da política local. Aqui há uma clara disputa pela base de sustentação dos Partidos na Câmara de Vereadores, já que essas novas lideranças poderiam se candidatar ao cargo de vereador em uma próxima eleição, em virtude da força política que o OP lhes proporciona como novos representantes locais.

A ênfase no processo de participação não substitui a representação política dos parlamentares, porém a sua qualificação, a capacidade diferenciada de seus atores no processo é que distingue a política e sua relação com o político. Se a participação-cidadã precisa ser construída democraticamente, a relação com a política também.

Outros entrevistados vão dar sua versão sobre essa questão, deixando clara a disputa pela candidatura na Câmara de Vereadores.

> (...) porque alguns conselheiros e delegados não entenderam bem o funcionamento, como muitos vereadores [também não entenderam]. O que aconteceu foi que a gente ouvia muitos delegados e conselheiros dizer que não precisa mais de vereador. Algumas pessoas, e até na própria administração, começou a denegrir a imagem do vereador, criou um certo ciúme. Foram novas lideranças automaticamente. Se você observar, as maiorias dos vereadores são oriundas das massas. Aí, o que aconteceu? Visando uma futura candidatura a vereador, a postularem amanhã ser vereador no município, começou a gerar o atrito. O vereador começou a ver o crescimento dessas lideranças, muitos se candidataram. Dá essa conotação, porque o líder começou a sonhar amanhã ser o vereador. Em função disso gerou um conflito. A liderança dizia nos bairros, não precisamos mais de vereador, vereador não serve pra nada, mas, no futuro, ele estava sonhando ser candidato a vereador. (Agente do governo, agosto de 2003)

[167] Carta-Manifesto endereçada aos vereadores em 19/05/1997 como oposição à implementação do OP em Barra Mansa.

> (...) nós temos vereadores com cinco ou seis mandatos e não saíam, não aceitaram a forma de governo do PT e não ganharam o mandato atual. Por exemplo: eu fui a Santo André; são vinte e um vereadores, noves reeleitos vindos do movimento popular, seis lideranças comunitárias vieram do OP. Aqui não é diferente. O OP provoca [a formação de novas lideranças]. Nós tivemos candidatos aí que foram conselheiros e tiveram mais de 800 votos pelo PT. E hoje não está mais no PT. Temos outro candidato que tirou proveito do OP; já tinha sido candidato anteriormente, veio tentando pela segunda vez e ganhou. (Conselheiro do OP,setembro de 2003)

A "ameaça" sentida pelos vereadores era caracterizada pela tensão gerada na política e pela postura das lideranças, que tentavam denegrir a imagem do vereador na disputa pelo poder na região; no entanto, essas lideranças almejavam se candidatar, pois sabiam que haveria chance de se elegerem vereador. Esse efeito político da disputa entre vereadores e representantes da sociedade civil no OP mostra que os conselheiros e delegados:

> (...) acabariam por reverberar as reações moralizantes contra a política, com os cidadãos tendendo a tratar seus políticos não como representantes, mas como inimigos suspeitos por definição. Surgiriam novas oposições entre Estado e sociedade civil, com o conseqüente prolongamento da ineficácia, da depreciação e da banalização da política (NOGUEIRA, 2004, p. 109)

Por um lado, ao tratarem os políticos como inimigos, os representantes do OP negam o poder representativo dos parlamentares no processo do OP. Negam a importância da parceria e da co-gestão com o Legislativo na busca de um consentimento ativo e na elaboração de uma nova concepção do real, de nova hegemonia na política. Recorrendo a GRAMSCI:

> (...) a compreensão crítica de si mesmo é obtida, portanto, através de uma luta de hegemonias políticas, de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois, no da política, atingindo, finalmente, uma elaboração superior da própria concepção do real. (GRAMSCI, 2002, v.1, p.103)

Por outro lado, como já foi dito, os vereadores – que se autodenominam "donos dos bairros", "donos das regiões" a que pertencem e, em troca, são os executores de obras, são aqueles que distribuem cestas básicas, óculos, pagam contas etc – não buscaram uma nova

maneira de legislar em parceria a partir do OP, cuja maior intenção é justamente enfraquecer essa forma de fazer política, que fica ameaçada, e se sentiram ameaçados de perder poder político na região, conforme expressam as opiniões de dois vereadores do PT:

> (...) os vereadores não gostaram, na Câmara eles ridicularizavam. Falavam assim: "não adianta vir com delegados, com OP que o delegado daqui desse bairro sou eu, eu sou vereador, eu que sou delegado" "não tem que eleger delegado não". Tinha esse discurso aqui na Câmara, os vereadores se consideravam donos dos bairros, quer que tenha o carimbo dele, só nós do PT que participamos. O ciúme estava ligado a isso, o delegado do OP, ele era praticamente uma liderança do bairro e ele crescia como liderança, participava dentro do governo e sabia tudo que o governo ia fazer ele voltava no bairro e dava um retorno para população. Criam-se novas lideranças, porque quem tem informação tem poder, levava informação pro bairro e começava a se destacar... (Vereador PT- Entrevista em setembro de 2003)

> (...) na época a Prefeita não tinha a maioria na câmara. O vereador que é oposição fala assim pro prefeito: eu vou te apoiar, mas você tem que me dar essa e aquela obra, é uma troca. Dentro do OP não existe troca, é a participação da comunidade. Sabe qual é a maior importância do OP? É a politização do povo, nosso povo brasileiro tem 500 anos dentro daquela rotina, precisa mudar muito essa rotina antiga. Que rotina? Do troca-troca, a pessoa quer realmente aparecer, ganhar nome em cima do povo, enquanto não acabar com isso no Brasil vai ser difícil (...) (Ex-Vereador do PT. Entrevista em fevereiro de 2004)

Se, em um primeiro momento, esses representantes da sociedade civil estavam estimulando a organização da população para participar do OP através de um discurso voltado para uma nova cultura política participativa, em um segundo momento, quando perceberam seu poder e influência junto à população na execução das obras, eles começaram a visualizar uma candidatura no Parlamento.

> Pensando em se promover em cima disso, em se candidatar em cima do orçamento participativo. Vários foram candidatos. No meu bairro não. Porque quem era conselheiro estava me apoiando na eleição. Porque no orçamento participativo o conselheiro não era conselheiro só daquela comunidade. Ele era conselheiro daquela área, daquela região. E ele sendo conselheiro daquela região se ele fosse um cara esperto, que quisesse fazer um trabalho, ele crescia politicamente naquela região em que ele era conselheiro. Teve

> delegado que subiu a cabeça e fizeram cabide para se candidatar, isso teve, teve presidente de associação que teve cabide. Aproveita a chance para se promover e tentar um cargo (Conselheiro do OP, Entrevista Abril 2004).

> É, muita coisa foi isso, muita gente começou a sonhar. Como [também] existiam pessoas que entraram ali e que não se candidataram, simplesmente com o objetivo de servir a sua comunidade. É mais coletivo. Como também havia alguns que se deslumbraram com a promoção, de se promover, porque é o tal negócio, quando é feita a inauguração aquele negócio todo, que a obra é feita, aí o prefeito elogiava o conselheiro, dava palavra ao conselheiro, então ele começava a se destacar. E foi quando muita gente começou a deslumbrar isso aí começou a gerar o ciúme. Porque você imagina, o conselheiro chegava numa inauguração e dizia: "Eu consegui isso, foi do nosso trabalho". E o vereador ia falar o que depois. (Entrevista em Fevereiro de 2004, COP)

A política desses representantes do OP que visavam um trampolim na política por meio da participação popular, não se distinguiu daquela dos vereadores, porque, ao representarem as suas respectivas regiões, estes associaram as demandas sociais e as respostas do governo a sua ação política particular, ao seu "poder", sua "influência" junto à população.

O argumento é que a participação das novas lideranças no OP reforça na sociedade não só a idéia que associa os políticos à corrupção e ao interesse privado e personalista, mas, particularmente nessa experiência, reforça a briga pelo cargo no Legislativo em detrimento da participação popular. Os representantes da sociedade civil obtêm influência, "poder" e detêm informações que serão prioritárias no processo de construção democrática; contudo acabam por reproduzir uma participação mais corporativa e como troca na política, voltada aos interesses particulares e aos do grupo e da região que representam. Há estreita relação entre as demandas concretas, os benefícios e o interesse particular dos representantes da sociedade civil. As reivindicações, os direitos conquistados pela participação-popular e cidadã passam a ser revertidos em serviços sociais e benefícios como uma troca na política e não como poder soberano por meio da participação popular. BEZERRA (2000) argumenta:

> (...) ao invés de serem apresentadas como um ato impessoal do poder público, uma espécie de retorno dos impostos pagos, as

> obras são apresentadas como benefícios proporcionados por políticos em particular, o que se remete a uma espécie de variante da patronagem pública e a eficácia de "certos grupos políticos". (BEZERRA, 2000, p.191).

O exercício da política, o modo como os representantes da sociedade civil defendiam os interesses coletivos e públicos da população nas diferentes regiões, distingue a qualidade da representação entre a representação, visando ao interesse público e ao interesse particular, e a participação eleitoral e popular. O clientelismo contamina e finca raízes entre eles. As ações desses representantes são baseadas na influência, na troca e na interferência na política, com os políticos e o Executivo subvertendo o projeto inicial do OP, que combatia fortemente esse tipo de prática para obter recursos públicos e políticas públicas.

Para mostrar o resultado prático dessa disputa pela hegemonia na política entre os atores, destacamos as opiniões de dois atores do PT nesse processo, um vereador e um agente do orçamento, que reforçam as questões argumentadas anteriormente.

> (...) eles poderiam sim [reproduzir o clientelismo], porque eles estavam colocando de um modo que eles agora que estavam resolvendo o problema, eles passaram a sonhar em ser candidato, muitos delegados e conselheiros foram candidatos. A idéia seria [construir uma nova cultura política], mas, na prática, lá na frente volta tudo ao normal [cultura política conservadora]. A grande maioria dessas lideranças se candidataram a vereador e diziam que eles que conseguiram as obras pra tais e tais lugares**.** Na realidade, não foram eles que conseguiram, eles apenas representavam a comunidade onde eles moravam. Muitos deles passaram a dizer que através deles que as obras aconteciam e reproduziram a mesma política. Aí que gerou o atrito, na hora da coisa bonitinha [era o nós], agora, depois quando foi executada a obra, eles diziam: quando eu fui conselheiro eu consegui essa obra e coloquei isso no orçamento. (Entrevista com Agente do Governo em dezembro de 2003)

> (...) Eles [os delegados e conselheiros] acabaram fazendo o mesmo papel dos vereadores, porque eles usavam do fato de serem delegados para se envolver ali com as pessoas no dia-a-dia, e muitos deles se apresentaram como candidatos a vereador, criavam novas lideranças que se atreviam depois a disputar as eleições. Eles acabaram reproduzindo essa política clientelista, porque isso é uma coisa arraigada na população, na cultura política do presidente de

> associação, do vereador, e o delegado, num primeiro momento, usava isso também... (Vereador PT Entrevista em Dezembro de 2003)

Essas opiniões reiteram o que já havia sido demonstrado anteriormente e ainda possuem o peso de serem provenientes de representantes do PT. A crítica do vereador do PT mostra como essas novas lideranças fora da clássica representação também incomodaram os próprios vereadores de esquerda. O "atrevimento", para o vereador, está pautado no fato de que essas novas lideranças sonhavam em disputar uma eleição no parlamento e, desta forma, ameaçavam os cargos quase que "vitalícios" e naturalizados na política.

Até esse momento, tais lideranças eram parceiras do Executivo e distantes do Legislativo: eram atores na sociedade civil que reivindicavam melhorias para sua comunidade em uma ação política de pressão ao Executivo. Na medida em que essas novas lideranças têm a chance de intervir e decidir sobre o orçamento[168] e as prioridades na Cidade por meio do OP, tornam-se atrevidas, na opinião dos vereadores, e entram na disputa no parlamento, institucionalizando uma participação na disputa política no parlamento.

Enquanto parceiros do Executivo, esses representantes poderiam até ser aceitos, mas como candidatos ao Legislativo eram claramente rejeitados, e o papel que poderiam exercer na renovação na política e no estímulo à democracia participativa era desconsiderado. Os próprios vereadores do PT rejeitaram a candidatura dos representantes do OP para a ampliação da hegemonia do partido. Caberia apenas às lideranças serem candidatas no ciclo do OP, como delegados ou conselheiros, pois tal representação fora das instituições tradicionais e formais, como sindicatos e parlamentos, não representava ameaça ao cargo no parlamento.

As críticas dos vereadores reforçam a idéia de que o OP estaria propiciando a criação de novas lideranças no município, que apenas reproduziam dentro do OP os mecanismos clientelistas e que, portanto, só serviam para desestabilizar a política dos vereadores.

A participação dessas novas lideranças torna-se "corporativa" e eleitoral**,** [169] como apontou NOGUEIRA (2004). Os representantes do OP, ao inaugurarem as obras e serviços, as colocam como conquista particular obtida e mediada com o Executivo através de sua representação junto à população nos bairros.

O interesse coletivo e as conquistas realizadas com a participação popular e cidadã nas plenárias são traduzidos como esforço individual em detrimento do direito conquistado na luta coletiva e na construção de uma identidade popular. O que podemos afirmar é que esses conflitos estão disputando a hegemonia na cultura política Nessa disputa pela hegemonia na cultura política, quem vai dar a direção? Quem vai deter a força?

A candidatura dos representantes da sociedade civil representou, por um lado, um grande avanço democrático frente à cultura política mais conservadora arraigada na sociedade brasileira, na medida em que surgiram novas lideranças fora da clássica representação das elites, latifundiários e empresários. Porém, por outro lado, o que deve ser distinguido é como esses sujeitos exerceram a política. Na prática, alguns conselheiros reproduziam a mesma política costumeira e habitual dos vereadores tidos como clientelistas.

Mesmo que a maioria dos representantes do OP tenha preservado os interesses coletivos, guardando como modelo e parâmetro o interesse público, os mecanismos de articulação e negociação entre os representantes da sociedade civil com o Executivo desqualificaram o OP enquanto espaço público, quando diminuíram o peso da participação popular, fator fundamental e diferenciador da constituição do que deveria ser esse espaço público politizador.

O chefe local[170] – representado pelo vereador – poderia agora ser substituído pelos representantes da sociedade civil. Mas essa substituição não se fez de forma evidente nem

---

[168] A esse respeito, Boaventura SANTOS (2002) menciona que essas lideranças estavam acostumadas à política de protesto e confronto.

[169] Para Marcos Aurélio NOGUEIRA (2004, p.131-2) "a participação corporativa está dedicada à defesa de interesse específicos de determinados grupos sociais ou categorias profissionais. Trata-se de uma participação fechada em si, que se objetiva, sobretudo com um propósito particular, em maior ou menor escala excludente: ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação." (...) "A participação eleitoral, de fato, não visa apenas à defesa de interesses particulares, mas interfere diretamente na governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade. (...). A participação eleitoral, porém, tem seus limites e não necessariamente leva a uma reorganização sustentada do Estado ou do poder político".

com grande aceitação, como alguns poderiam ter imaginado. Pelo contrário, a rejeição à representação dos conselheiros e delegados nos bairros e a força que os vereadores ganharam com o Projeto Mutirão fizeram com que esses representantes buscassem manter a mesma forma de exercício da política no trato com o Executivo, ou seja, a cultura política arraigada mostrou seu peso, e o clientelismo, o fisiologismo e o pragmatismo, com os quais já estavam acostumados a lidar antes do OP, reapareceram adaptados ao novo modelo e com novos protagonistas.

Permitimo-nos finalizar essa parte com a citação de SEMERARO que ilustra perfeitamente o momento de adaptação e contaminação pelo qual passou o OP:

> (...) nas complexas e avançadas sociedades modernas, o lugar decisivo onde se gestam os diversos projetos hegemônicos é o amplo e contraditório espaço da sociedade civil. No interior das suas múltiplas atividades econômicas, políticas, culturais, religiosas e educativas se estabelecem lutas de sistemas, lutas entre modos de ver a realidade. (GRAMSCI. Apud SEMERARO, p.82-3)

6.2 CONTAMINAÇÃO DO CLIENTELISMO ENTRE OS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL: DESAFIO À SUA REPRESENTAÇÃO POPULAR - A QUESTÃO DO INTERESSE

A análise sobre a qualidade da representação entre os participantes do OP, tema de vários estudos sobre o Orçamento Participativo, é fundamental para a abordagem crítica dessa experiência. É de grande importância o fato de que muitos dos representantes da sociedade civil atrelaram sua participação ao nome pessoal e ao interesse particular, fazendo dela um "privilégio e prestígio" diante da população.

Se o êxito do projeto democrático pautado em relações horizontais entre seus atores depende da qualidade e da representatividade dos conselheiros, fica evidente que a representação distorcida e distante do projeto primeiro reforçou a assimetria de poder em lugar de fortalecer a horizontalidade, caracterizando-se, portanto, como um dos limites ao processo de construção da democracia participativa.

---

[170] A esse respeito ver Victor Leal NUNES (1975).

A transmissão de informações de forma pública e transparente em todo o ciclo do OP pelos representantes eleitos nas plenárias constitui um dos elementos centrais da considerada "boa" representação.

Para Boaventura SANTOS (2002, p.521), a questão da qualidade dessa representação através do retorno desses conselheiros e delegados é central, pois, dado o fato de que não é possível saber "até que ponto as concepções e posições dos delegados e dos conselheiros refletem inteiramente as das regiões que eles representam", o risco de as posições assumidas pelos delegados ou conselheiros poderem refletir preferências pessoais é minorado quando se garante a comunicação transparente.

Duas são as razões principais para a não-devolução das informações: o medo de se sentirem rejeitados pela população no tocante a sua representação na região, quando as obras não eram realizadas por motivos orçamentários ou políticos; e a conseqüente ruptura de prestígio e da visibilidade como nova liderança com possível candidatura nas eleições municipais ao cargo de vereador.

A deficiência de publicização torna clara a falha mediação entre a população do bairro e a prefeitura e estabelece uma autonomia dos representantes face aos seus eleitores que traz de volta, sob novo disfarce, o velho sistema clientelista e populista de distribuição dos recursos e do comércio dos votos (SANTOS, 2002). A experiência de Barra Mansa confirma essa idéia, e as entrevistas ilustram bem a força da troca na intermediação dos interesses.

> É aquele negócio, foi uma coisa implantada muito radicalmente, pegou o modelo de lá [de Porto Alegre] e colocou aqui (já bem defasado em relação ao patamar que estava lá). Então, o que aconteceu, criou uma expectativa muito grande, que o orçamento ia ser a solução, ia resolver os problemas da população de uma forma muito rápida, quando a gente sabe que não. Foi esse entendimento. Os delegados, os conselheiros, eles não conseguiram entender e representar, passar isso para a população. Então, eles achavam que iam conseguir colocar todos os problemas e resolver, só que eles não avaliaram que os recursos eram limitados, que não ia ser de uma vez só ou em quatro anos que iam conseguir. (Agente do Governo, agosto de 2003)

A questão do "retorno" é, para Boaventura SANTOS (2002, p.522), a palavra-chave nesse debate, “significa a exigência de transparência, de prestação de contas e de difusão de informação. O retorno é crucial para o exercício e um efetivo controle sobre os representantes da participação popular, e, portanto, para a responsabilização dos mesmos".

Quando eles não retornam para suas bases, reproduzem o mesmo mecanismo clientelista, quebram o movimento popular. Semelhante atitude reafirma a idéia de que seus representantes estavam preocupados somente com a realização imediata das obras. Ao não priorizarem o processo de construção da peça orçamentária, perderam a noção da "política" como espaço de disputa e conflitos, negligenciando os aspectos políticos e a disputa política na condução do interesse público nas decisões do orçamento.

Esse momento do OP, que é o da execução orçamentária e da fiscalização das deliberações feitas no Plano de Investimento na Cidade, acaba sendo subjugado e não priorizado pelos conselheiros. É um processo de dupla face: em um primeiro momento politiza-se o ciclo do OP nas plenárias com o discurso da transparência, do controle social sobre o Estado, da participação popular. Contudo, na prática, no segundo momento, a política e seu processo questionador vão perdendo espaço para uma cultura arraigada pela tradição, que se constitui na barganha, na troca. Despolitiza-se, assim, o processo participativo na contaminação e ambigüidade da ação desses representantes da sociedade civil. Ao se depararem com as dificuldades econômicas, institucionais, operacionais e políticas de colocar em prática a execução do investimento, a única saída encontrada é a negociação como troca na execução de algumas obras.

Um depoimento dado por um representante da sociedade civil aborda essa questão discutida e faz severa crítica ao não retorno às bases por parte dos conselheiros, denunciando a sobreposição do interesse pessoal ao interesse público.

> A população era capaz de **decidir lá na sua comunidade**. Quando saía da comunidade, que partiam para os delegados, e aí os delegados elegiam os conselheiros, aí ficamos a ver navios. Nós acreditávamos que o nosso conselheiro [eles] iam defender nossa tese, ia pender para o nosso lado. E nós não ficamos sabendo o que rolou na reunião com o Executivo. Eles **não traziam as informações**, o que ficou resolvido, eles não foram fiéis a seu eleitorado. Ele puxou sardinha pro lado dele; foi muita coincidência: as obras aconteceram entre os conselheiros. Por

> exemplo, se o conselheiro era da Piteira [bairro], ou da Boa Sorte [bairro], eles botavam na mesa, eu tenho que das três prioridades fazer uma ou na Piteira ou na Boa Sorte. Ele, por ser da Boa Sorte, votou na obra da Boa Sorte, ele **puxou para comunidade dele.** O processo foi democrático para visita, para conhecer as carências de todos os bairros, ver a necessidade de cada bairro, o bairro mais carente. Teve autonomia da participação popular, mas a prefeitura e os conselheiros que decidiram lá, só **usaram o povo para descobrirem os problemas**, as deficiências, mas na hora de decidir foram eles que decidiram. (Entrevista concedida em dezembro de 2003 por Delegado do OP) (Grifos nossos)

Pode-se constatar, portanto, que, na prática, os representantes da sociedade civil – conselheiros e delegados –, ao não devolverem as informações à população, demonstraram uma falha política, um obstáculo no processo de politização do OP. Tal fato torna evidente, por um lado, a incapacidade de efetuar corretamente essa representação junto à população local e, por outro, constata a reprodução da lógica pragmática e imediatista da política clientelista por parte de sujeitos oriundos do movimento popular em detrimento da esperada lógica participativa e democrática, que demanda um processo que se quer pedagógico e político.

A dificuldade em superar esse traço cultural arraigado na cultura política brasileira, que é o clientelismo, foi também enfatizada por SANTOS (2002), ao estabelecer o quanto "os líderes das comunidades não só estavam socializados numa cultura política de confronto, mas também numa cultura política do clientelismo, com base na qual canalizavam recursos para as comunidades (p.502)".

A tabela abaixo evidencia a questão do não-retorno dos representantes à população nas regiões que representavam.

Tabela 14. Retorno dos Representantes à População

Resposta	Opinião dos gestores	Opinião dos vereadores	Opinião dos representantes da sociedade civil
Devolviam satisfatoriamente com transparência	----------	01	-------
Não conseguiam realizar essa mediação com transparência	05	06	11
Não responderam	------	03	05

Fonte: Pesquisa de Campo em Barra Mansa.

A dificuldade de exercer a representação não significa necessariamente que os conselheiros estavam visando somente ao seu interesse particular. É importante atentar para o fato de que a maioria deles não conseguia exercer a representação de forma plena, porque também estavam aprendendo o que significava a participação junto ao governo, a partilha do poder, os ônus e os bônus da participação.

Esse difícil aprendizado – difícil justamente porque vai de encontro à cultura política do clientelismo –, aliado aos limites orçamentários, impediu um avanço mais democratizador no município. Na opinião de um gestor do PT, ele corrobora essa questão da falha na representação dos conselheiros através do não-retorno à comunidade que o elegeu.

> A maioria dos conselheiros não conseguia fazer essa ponte entre os delegados até a população. A gente cobrava muito isso, eles devolviam pro delegado, nós esperávamos muito mais, chegar até a população. Como foi debatido, não atingiu a nossa expectativa, não era tanto o clientelismo, mas eles assim, decidiam as prioridades eles cediam nos casos mais emergentes e viam que não dava pra fazer tudo na região, mas essa questão de dizer eu sou conselheiro porque a minha região me elegeu então eu tenho que dar uma resposta porque que não vai ser feito tal obra no meu bairro, dizer o que foram discutidos, eles não faziam. (Entrevista concedida em setembro de 2003 com a Equipe de Governo)

Sobre essa mesma questão, o representante da sociedade civil, delegado do OP, faz outra reflexão:

> Não devolviam. Porque muitos não conseguiam nem entender o mecanismo. Até eles tinham dificuldade depois para passar. Porque isso é difícil, se você pegar, por exemplo, o meu caso, eu sempre fui envolvido, fui vereador por dois mandatos. Eles tinham uma certa dificuldade no 1° ano, aí depois foram caminhando. A única coisa que eles podiam dizer era: "no orçamento ficou definido que para nós era isso, isso e isso", mas por que ficou? Como é que ficou? Mas foi um limite de conhecimento. É igual, por exemplo, a pessoa, eu sou formado em administração se você me der para discutir termos de engenharia, primeiro eu vou ficar com dificuldade, depois eu vou poder dizer assim, eu não vou entender tudo mais vou poder filtrar tudo aquilo que seja importante. (Abril, 2004)

Já no momento da execução do orçamento, no processo de acompanhamento e fiscalização do OP, eles reproduziram a mesma política clientelista e individualista do Presidente da Associação de Bairro ou do vereador que quer vincular o feito das obras a seu nome pessoal, que destaca o interesse particular e eleitoral em detrimento do interesse coletivo e público.

Opiniões de vários atores – agentes do governo, vereadores e líderes – sustentam essa posição:

> Houve um lado bom e um lado ruim da função do delegado e do conselheiro. Papel do conselheiro e do delegado foi muito bem esclarecido. O problema é que o pessoal foi pra lá pensando que ia conseguir coisas imediatas**,** que favorece muito mais ele do que, no geral, do que ao vizinho dele. O cara queria um ponto de ônibus na frente da casa dele, uma ponte... Era para isso que muita gente ia lá [pra ser delegado] pensando foi bom que ele foi lá, percebeu que não existe só ele no mundo, existe ele, o vizinho dele... Um lado que eu achei ruim de delegado é que as pessoas vieram participar na fervura, uma participação muito boa; depois se afastaram, sumiram. Esse foi o problema. A falha do delegado estava na falha do conselheiro. O conselheiro era o elo de ligação entre o poder público e a população e tinha conselheiro que não fazia isto e foi quebrando aquele movimento popular, alguns bairros não se reuniam. Essa é a diferença da participação, apesar de que não esvaziou quando era explorar! Chamado pra plenária, teve momento quente, mas quando elegia o conselheiro, esfriava. (Líder comunitário, Setembro de 2003)

> Os conselheiros não levam pros delegados. Eu sempre chamava a atenção, existia essa preocupação de não retornar, senão, eu decido aqui. Aí é a mesma coisa. O processo é que nem todos [a população] estavam informados. Os conselheiros estavam informados e eles deveriam estar informando à população que os elegeram, mas, como ainda existe essa cultura, eu sou o representante, eu represento e ponto final. Isso demanda mais tempo. (Entrevista concedida na Alerj em setembro de 2003 com Deputada Federal do PT)

Desse modo, esses representantes da sociedade civil acabaram reproduzindo as figuras do messias, do herói e da tutela tão presentes na cultura política brasileira. Não entenderam que o OP é um direito construído pela participação popular na sociedade civil em todos os momentos e não apenas nas plenárias populares. O OP é um direito

conquistado por meio da participação popular, é um direito construído pelos sujeitos na intermediação por políticas públicas. Diferencia-se do direito enquanto uma Lei que é outorgada pela vontade do Executivo. Esse direito ultrapassa a mera formalidade legal. As regras democráticas são colocadas em questão a partir da participação da sociedade civil na conquista de sua cidadania. A esse respeito Francisco OLIVEIRA (2000), em *Atas da Revolução,* diz que:

> (...) essa invenção política configura-se como a criação de **um novo direito político**, na linha de T. H. Marshall, enriquecendo o arsenal de instâncias em que as classes e os grupos sociais intervêm ativamente no governo. Tal participação não se daria apenas na renovação dos mandatos, mas quotidianamente e sem anular as outras instâncias. A intervenção se dá, precisamente, na discussão do orçamento, que é, no Estado Moderno, a peça-chave da política e da administração.(OLIVEIRA, 2000, p.4) (Grifos nossos)

Neste aspecto, para além da representação política desses conselheiros, a população ainda não teria percebido o OP como instrumento de direito, assim como nos conselhos. Ainda existiria forte associação do OP ao Executivo, à vontade do governo. O depoimento de um Gestor do PT mostra sua opinião sobre a questão do OP ser entendido como direito inalienável do povo.

> (...) as pessoas não assimilaram como um direito e sim como uma forma do governo governar: 'é o jeito do prefeito governar'. Se a gente tivesse mais tempo, tinha conseguido essa formação de novas lideranças. Não teve tempo suficiente pra mostrar uma cultura diferente [mais democrática], faltou tempo. O grande desafio é o OP ser encarado como um direito da população... Com o tempo**...** (Entrevista Gestora do PT,set,2003)

O fato de a população não assimilar o OP como um direito é mais uma evidência do quanto esse instrumento não pode dispensar uma representação. Ao despolitizarem a representação, mascarando as dificuldades políticas e orçamentárias para a população, tornaram-se messias e, como tal, criaram um mito, nos termos de CHAUÍ (2001). Esse mito é preservado na figura personalista do seu representante, que, como foi dito anteriormente por um entrevistado ("Eu represento e ponto final"), tem o único papel de representar. Ou seja, sua representação já é um fim em si mesmo, já significa tudo, não há como questioná-

la. A conseqüência nefasta dessa representação mal qualificada que segue a lógica privatista é a quebra da vontade coletiva e da soberania popular.

Vale ainda a pena destacar a questão do despreparo técnico dos representantes do OP, que desconheciam o funcionamento da caixa preta que é o orçamento público. Essa dificuldade dos representantes da sociedade civil é consenso na literatura sobre as experiências de democracia participativa.[171] A qualidade técnica deve ser, portanto, analisada entre as razões para a "não devolução das informações" nos termos de SANTOS (2002).

A esse respeito DAGNINO (2002, p. 284) nos diz que "a característica central da maior parte dos espaços estudados – seu envolvimento com políticas públicas, seja na sua formulação, discussão, deliberação ou execução – exige quase sempre o domínio de um saber técnico especializado do qual os representantes da sociedade civil, especialmente dos setores subalternos, em geral, não dispõem".

A opinião de diferentes atores envolvidos nesse processo – um representante do governo e dois representantes do OP, ambos do PT – endossam a questão citada anteriormente:

> Os conselheiros não traziam de volta para os delegados o que ficou resolvido nas assembléias lá deles. E eu acho que eles não foram fiéis ao seu eleitorado. Eu acho que ele [o conselheiro] puxou sardinha para o lado dele, por exemplo, se eu fosse um conselheiro com 5 bairros lá. Eu sou da Piteira, tem um na Boa Sorte, tem um no Monte Fresco, se o conselheiro fosse da Piteira ele ia fazer obra na Piteira, quando o conselheiro era da Jaboatos foram fazer obras na Jaboatos (...) (Delegado do OP, entrevista em dezembro de 2003).

> Teve limitações, teve falha. Uma das questões em que não conseguimos avançar foi que para essa gente [conselheiros e delegados] ele estava nessa cultura clientelista e não entendia porque não fazer a obra na área dele, no bairro dele. Isso foi tão forte que nós não conseguimos nesse período curto dar conta de tudo isso. (Gestor do Governo, entrevista em agosto de 2003).

[171] Vários autores mostraram essa questão como um desafio na representação da sociedade civil. Ver: RAICHELIS (1998), DAGNINO (2002) e SANTOS (2002), entre outros.

> O período que eu participei foi o 1° ano, muita gente não sabia nem direito o que era. Mas a gente que já tinha uma certa experiência foi trabalhando em cima, buscando. Então nós trabalhamos buscando, pesquisando, ver como é que funcionava, já tinha uma visão, um certo conhecimento de administração, foi fácil, administração pública, foi fácil de caminhar. Mas a gente observava que a grande maioria tinha dificuldade. A grande maioria teve. Não estarem preparados, no 1° ano principalmente os conselheiros não participavam, alguns, por exemplo, nunca tinham discutido um orçamento, quando você senta para discutir um orçamento aí você vê a dificuldade. (Entrevista com delegado do OP, membro do PT, em abril 2004)

Ainda a esse respeito, SANTOS (2002, p.522) comenta: "o retorno levanta outro problema relacionado à qualidade da representação: o problema do conhecimento especializado e do seu impacto sobre o treino e a reeleição. Ter acesso à informação relevante e dominá-la é, provavelmente, a condição básica para o funcionamento efetivo do OP".

Além desse desafio sobre a qualificação técnica dos conselheiros, outro ponto importante no processo de participação foi o desafio da qualificação política. Esses representantes da sociedade civil, ao exercerem sua política no bairro que representaram, se contaminaram pela lógica do favor existente como prática habitual. Concordamos com as argumentações de DAGNINO (2002) nessa questão:

> (...) além da qualificação técnica, a qualificação política da representação da sociedade civil envolve **um aprendizado crucial** nestes novos espaços que trazem, como parte de sua novidade, a convivência direta com uma multiplicidade de atores portadores de concepções e interesses diversos. (DAGNINO, 2002, p.285) (Grifos nossos)

Todos os limites ao OP, destacados nessa parte, que restringiram a consolidação da democracia participativa, não anulam os efeitos democratizadores, em especial, no que diz respeito à partilha do poder no processo de decisão nas plenárias pela população.

Para AVRITZER (2004) e outros autores, a introdução do OP provoca uma inovação da política (OLIVEIRA, 2000), provoca uma alteração na cultura política quanto ao processo de deliberação sobre o orçamento e as políticas públicas no município. É o que veremos a seguir.

6.3 PARTILHA DO PODER: ENTRE A AUTONOMIA POPULAR E A DIREÇÃO POLÍTICA DO PARTIDO NA BUSCA PELA HEGEMONIA PETISTA – A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO

Um dos limites enfrentados pela experiência de democracia direta tem sido a questão da autonomia popular frente à direção partidária que implementa o programa do OP. SANTOS (2002) afirma a esse respeito que

> (...) o OP é a manifestação de uma esfera pública emergente, para a qual os cidadãos e as organizações comunitárias, por um lado, e o governo municipal, por outro, convergem com autonomia mútua. Uma tal convergência ocorre por intermédio de um contrato político através do qual essa autonomia mútua se torna autonomia mutuamente relativa. (SANTOS, 2002, p.526)

Na experiência de OP no Brasil verifica-se uma enfática apologia à participação direta da população nas decisões do governo, como podemos observar nos trabalhos de GENRO e de SANCHEZ. Nesse sentido, a vontade do governo parecia ser determinante de todo o sucesso do OP, pois era o que garantia sua institucionalidade, conforme apontou a tese de LUCHMAN (2002), em que a autora enfatiza a vontade do governo associada à tradição associativa.

No entanto, verificamos que a política exercida pelos atores na sociedade civil vai determinando o grau de associativismo e de politização da experiência. De acordo com os dados colhidos em nossa pesquisa, a autonomia popular em face da vontade do governo é novamente colocada em debate na experiência de participação popular. Não podemos negligenciar um aspecto desse fenômeno participativo, que é a clara direção do Executivo e sua vontade política na implementação do experimento, porém ressaltamos como fundamental as mudanças no comportamento dos atores provocadas com a introdução no OP na briga pela distribuição de bens e recursos públicos.

Quando questionamos os vereadores e os gestores se, no processo de decisão das plenárias, a influência da Prefeitura era maior, menor ou igual à da população, tivemos os seguintes resultados:

Tabela 15. Decisão das Plenárias e Influência da Prefeitura

Nº de vereadores entrevistados	A influência da prefeitura era maior	A influência da população era maior	A influência era igual
10	03	05	02
Nº de gestores 05	-----	03	02

Fonte: Diário de Campo, 2004.

De acordo com a Tabela, na percepção dos gestores, a população também tinha igual ou maior poder de influenciar e decidir do que a prefeitura, mas nunca menor.

Constata-se que 50% dos vereadores acreditavam que a influência da população nas plenárias regionais era maior do que a da Prefeitura. No entanto, o que a maioria deles – ou seja, oito vereadores – afirmou foi que a população decidia, deliberava sobre as prioridades nas plenárias e, na hora da execução, a prefeitura acatava as decisões tomadas coletivamente a partir de dois caminhos na política local. O primeiro, na execução plena do que fora deliberado nas plenárias no início do ciclo do OP – mantendo a soberania popular; e o segundo, por intermédio de negociações sobre os recursos públicos entre a Prefeitura, os representantes da sociedade civil e os próprios vereadores. Segundo HELD (1987):

> Se as pessoas sabem que existem oportunidades para a participação efetiva no processo de tomada de decisões, elas provavelmente acreditarão que a participação vale a pena, provavelmente participarão ativamente e provavelmente, além disso, considerarão que as decisões coletivas deveriam ser obedecidas. Por outro lado, se as pessoas forem sistematicamente marginalizadas e/ou mal representadas, elas provavelmente acreditarão que apenas raramente seus pontos de vista e preferências são levados a sério. (HELD, 1987, p.230)

AVRITZER (2004, p.229) afirma que a relação entre deliberação e negociação é prática recorrente no OP, o que inicia uma mudança na atitude dos atores políticos no processo participativo. "Pois, se o OP contribuiu para a institucionalização de um processo participativo deliberativo, é de se esperar que se verifiquem mudanças na forma como cidadãos fazem suas demandas. Essas mudanças têm provocado transformações importantes, embora incipientes, na cultura política de Porto Alegre e Belo Horizonte".

Alguns entrevistados enfatizaram essas pequenas mudanças, ainda incipientes, mas fundamentais nesse primeiro momento da autonomia popular e na busca de um processo de transformação social na cultura política local:

> A influência da população era muito maior. Eu moro num bairro há 25 anos, um bairro encharcado. A rua que eu moro não tem asfalto. A rua principal é chão e não foi a prioridade do povo e sim o esgoto. O governo popular colocou água potável e esgoto, foi uma festa. Foi uma revolução de participação popular, o OP foi uma coisa, foi uma revolução na cultura do município. (Conselheiro do OP, fevereiro de 2004).

> A população decidia. Eu tenho um exemplo claro, uma vez a Secretaria de Planejamento apresentou no conselho do OP a inclusão nos programas para o ano seguinte da construção de uma rodoviária nova e não foi aprovado. Eu era o presidente do conselho, eu tinha uma relação ótima com as pessoas, argumentei com todo o meu empenho e eles "Ah está bom não vamos construir uma rodoviária nova não", e não foi aprovada a construção da rodoviária nova. Aquele dinheiro, coincidência ou não, que era de R$ 500.000,00 foi alocado para o bolsa escola, ninguém deixou de fazer a rodoviária para fazer o bolsa escola, mas não era consciência que o valor era o mesmo, não a rodoviária é essa mesmo está bem vamos ficar com essa mesmo que tem muita coisa para fazer, então [a população] decidia. O peso institucional do secretário é muito grande, mesmo assim, algumas vezes perdia, mas aí tem a questão que você comenta que é importante o orçamento participativo em Barra Mansa era programa do governo, não era da Secretaria de Planejamento, era um programa de governo como um todo, apesar disso havia ações implementadas pela prefeitura que passavam vamos dizer assim não é que na margem, mas "batido" eles não tinham sido claramente aprovados no conselho, mas eles acabavam sendo realizados, principalmente com aquelas secretarias que por uma série de razões não conseguiram seduzir os conselheiros do OP, então alguns assuntos não seduzem com facilidade os conselheiros. (Gestor do PT, Entrevista em 2003.).

Em Barra Mansa, limites desse gênero foram colocados no processo de participação direta da população nas escolhas das prioridades. Primeiramente, porque, em decorrência da falta de regras e esclarecimento sobre o funcionamento do desenho do OP, havia um número elevado de demandas em virtude das prioridades reivindicadas pela população. Além disso, o escasso recurso orçamentário para atender a grande expectativa criada pela população com o OP fez como que a prefeitura direcionasse as prioridades e definisse com os conselheiros qual seria a prioridade realizada em cada região, dentre as três escolhidas.

> O fator que provocou essa mobilização da população foi à participação incisiva no governo com relação à questão da prioridade. Realizava-se a plenária, discutia o que era mais importante para a população, qual seriam as três prioridades e quando da aplicação, da implementação daquelas prioridades. Às vezes, o governo priorizava outra e não aquela que a população tinha escolhido. (Delegado do OP, Abril de 2004).

A tabela abaixo mostra outro lado da questão: a opinião dos representantes da sociedade civil a respeito da influência da prefeitura no processo de decisão e encaminhamento das demandas.

Tabela 16. Opinião sobre o processo de decisão e encaminhamento das demandas: a influência da Prefeitura era maior, igual ou menor do que a da população?

Resposta	Representantes da sociedade civil
Igual	02
Menor	05
Maior	10

Fonte: Diário de Campo e Entrevista (Barra Mansa, 2003-2004)

A tabela corrobora a análise de que a influência da Prefeitura, do ponto de vista da sociedade civil, era maior do que a da população. Dois motivos principais para essa percepção por parte da sociedade civil podem ser citados: o poder de influência do Executivo e o da direção partidária, que tem mais acesso a informações sobre a cidade; e o orçamento escasso. De fato, se, em um primeiro momento, durante as plenárias, há consenso acerca de a Prefeitura acatar a deliberação da população na escolha das prioridades, a execução, em um segundo momento, fica limitada pelo recurso escasso e as últimas decisões acabam sendo tomadas entre a Prefeitura, os conselheiros e os vereadores. Para Boaventura SANTOS (2002), a questão da autonomia é crucial para a consolidação da democracia participativa, assim

> A autonomia do OP deve ser discutida em dois níveis: o funcionamento operacional das instituições do OP, incluindo a coordenação, as agendas e os prazos; o impacto sobre o OP das mudanças na orientação política do executivo. (SANTOS, 2002, p.534-5)

Nessa distinção entre as plenárias (democracia participativa e direta) e a execução e fiscalização das obras e do orçamento (democracia representativa), o Orçamento

Participativo tem sua dimensão participativa seriamente restringida e, conseqüentemente, seu caráter se despolitiza. A autonomia popular é ferida porque a vontade do governo na execução do orçamento é maior do que a da população.

Desta forma, a participação popular vai sendo substituída por uma participação assistencialista e eleitoral, e o clientelismo contamina a prática política dos representantes da sociedade civil, fazendo com que ocorra um refluxo desse processo movimentalista presente nas plenárias do OP. O clientelismo que reaparece dentro das instituições coletivas criadas justamente para extingui-lo, mantém os mesmos fundamentos do clientelismo clássico, mas é um clientelismo que se agudiza, que se agrava nas relações democráticas, que fere a autonomia do movimento popular, que inibe o processo e os princípios ético-políticos fundantes do projeto democrático do OP.

O fato de a influência da Prefeitura ter-se mostrado maior que a da população no processo de decisão das escolhas não só feriu o princípio básico da "autonomia popular", mas deixou margem para que se colocasse a hipótese de a imposição da vontade do governo, soberana e plena, fosse necessária para que o PT ganhasse bases e ampliasse sua legitimidade, e que, portanto, o OP fosse um projeto pensado pelo PT para ampliar sua hegemonia na política local em diferentes municípios, como ressalta Chico OLIVEIRA em *Atas da Revolução*: "a invenção do OP procurou agregar outra instância, que ajudasse a compensar esse desequilíbrio [da esquerda no parlamento e no Executivo] e, além disso, proporcionasse a experiência necessária para a construção de uma contra-hegemonia" (OLIVEIRA, 2000, p.10).

Esse direcionamento ideológico do OP pelo PT aparece como tema em algumas entrevistas, em especial, a de um vereador do PL e a de um gestor do OP, cujos trechos citamos em seguida:

> (...) quando é feito de uma forma que o vereador tem o seu espaço pra participar dentro do OP, eu não vejo dificuldade pro vereador. Eu participei do OP, discordei de vários pontos, mas caminhei junto. O ponto de discordância é o direcionamento ideológico do partido. Eu não concordava, porque o OP é a participação popular, não pode ter direcionamento, eu acredito que, bem trabalhado, o OP é um processo muito bom... (Vereador – PL, entrevista em agosto de 2003).

> (...) existia uma autonomia popular nas decisões das prioridades da população. Quando ia para o conselho, não. Existiam muitas reivindicações; a maior prioridade era o saneamento. Na hora de ser realizada, era junto aos conselheiros e ao recurso do município e a influência da Prefeitura era maior. As reivindicações superam, são sempre maiores que os recursos. Por mais boa vontade do governo, só pode resolver dentro de recursos. (Entrevista concedida em dezembro de 2003, Equipe de Governo).

O protagonismo do Executivo revelou-se em todo o ciclo do OP, já que queria manter a hegemonia petista na cidade e o OP representava o carro-chefe da prefeitura para alcançá-la. A busca por uma atuação dominante, que garantisse essa hegemonia, talvez não espantasse tanto quanto a forma como esse protagonismo foi colocado em prática – isto é, através da reprodução das práticas clientelistas –, que se revelou um dos limites da experiência participativa na medida em que a interferência sobre os recursos públicos continuava baseada na figura do prefeito, das principais lideranças comunitárias e de políticos locais.

Pode-se, desta forma, apontar o segundo momento do processo do OP como momento crítico à direção política do Partido, que se limita à democracia representativa através de seus conselheiros. Essa vontade política do governo de imprimir à gestão local uma inovação com a "participação", no intuito de obter "sucesso democrático", de mostrar a diferença na política, fez com que se reproduzisse o clientelismo partidário como forma de conduzir o processo, de enfrentar as barreiras impostas na cultura local, conservadora, clientelista e limitadora do projeto democrático.

A ambigüidade é a marca dessa disputa política na obtenção de recursos públicos e obras com a introdução do OP na medida em que a execução das decisões populares só se torna possível com a intermediação dos políticos locais, da influência de uma liderança próxima ao PT, que trocasse algum tipo de negociação para obter as obras decididas pela população. Em sua argumentação, NUNES (1997) reitera essa análise:

> (...) O clientelismo tem sido visto como uma característica da República Velha, da política do café-com-leite, do coronelismo em suma, como uma característica do Brasil arcaico O clientelismo político, no entanto, permanece bastante vivo, por exemplo, nos dois mais modernos centros urbanos do país, Rio de Janeiro e São Paulo (...) o clientelismo se manteve forte no decorrer dos períodos

> democráticos, não definhou durante o autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política. (NUNES, 1997, p.33)

Em Barra Mansa, a mediação na obtenção de recursos públicos[172] foi contaminada pela prática política clientelista, não sendo possível afirmar que existiu plena mediação política participativa e direta na consecução das obras entre seus líderes, como no caso semelhante que AVRITZER (2004) analisou sobre a experiência de Recife:

> (...) em Recife diferentes projetos de pesquisas sugerem que o OP não foi capaz de alterar os padrões básicos de mediação mantidos por líderes de associações e políticos.(...) A implementação de empreendimentos continua a se basear na intervenção direta do prefeito e de seu gabinete e dos políticos locais, os quais, dessa forma, subvertem a intenção original do OP. (...) (AVRITZER, 2004, p.230)

A esse respeito citamos alguns trechos de entrevistas com as opiniões de dois vereadores em que deixam clara a influência do Partido, da vontade do governo, sobre a participação-popular, sobre a autonomia popular:

> Principalmente em 1999 e 2000 isso ficou muito evidente [a direção do Partido no processo]. Tinha um planejamento que mesmo que a população tenha escolhido, ele [o governo] dizia: "não, nós vamos fazer a segunda [prioridade] antes da primeira", tudo em função dos recursos também. Depois, os conselheiros se reuniam com a administração responsável pelo OP e era uma discussão muito árdua devido a essa questão da aplicação. Porque aquilo que foi escolhido na plenária não era prioridade de governo, era a prioridade do povo, mas o governo queria estar direcionando aquilo de forma que viesse a atender dentro do orçamento que ele tinha e também as intenções políticas do partido. Eu acho que havia uma intervenção forte por parte do governo. (Entrevista concedida em setembro de 2003 por Vereador do PSB)

> A prefeitura tinha muita influência nas plenárias temáticas, que a gente chamava, a plenária da educação, a plenária de desenvolvimento, essas que as pessoas achavam que era coisa mais da prefeitura. Era a prefeitura que apresentava uma coisa, discutia

[172] SILVA (2001, p.200-1), ao analisar de forma comparativa três experiências de OP – Viamão, Poa e Alvorada – afirma que o associativismo em Alvorada e em Viamão sofreu limitações do ponto de vista democrático, porque houve partidarização das entidades que se submeteram a interesses político- partidários, predominando relações clientelistas que não conseguiram se caracterizar como participação popular no OP.

> com todo mundo. As pessoas normalmente nas plenárias acatavam as propostas do governo, porque elas achavam que o governo tinha mais embasamento para estar propondo aquilo Então, as plenárias temáticas eram carregadas como uma coisa da cidade. Nas plenárias de bairro, nas plenárias regionais era cada um querendo cuidar da sua frente de casa. A população tinha muito mais [poder de decidir]. Por que o que era decidido nas plenárias regionais eram coisas de cada bairro, coisas específicas. (Entrevista concedida em setembro de 2003, Vereador do PT).

Neste estudo, queremos argumentar que houve um tipo de contaminação do clientelismo entre alguns representantes do OP, os quais, ao realizarem o discurso do ideário participativo, imprimiram uma ação política instrumentalizada por intenção "particular", utilizando a experiência do OP como trampolim na carreira política. Essa atuação corrompida neutralizou a autonomia popular e sua participação popular e cidadã.

Para Zander NAVARRO (2003), a experiência do OP não tem como deixar de ser contaminada por mecanismos clientelistas e pelo instrumentalismo eleitoral. Leonardo AVRITZER (2003) também corrobora essa questão, ao chamar a atenção para os perigos da perversão e da cooptação nas experiências de democracia participativa, às quais não estão imunes.

Há, portanto, disputa não só das matrizes discursivas sobre a democracia, a cultura e a participação, mas também no exercício da política e do poder. Essa disputa na política se dá entre diferentes culturas e projetos políticos. Tanto o projeto democrático-popular quanto o projeto neoliberal disputam sua afirmação na política. O projeto neoliberal e/ou neoconservador repõe mecanismos conservadores caracterizados aqui com o personalismo, o clientelismo e o individualismo. São campos políticos-ideológicos excludentes. À medida que um projeto se sobrepõe ao outro, a disputa na política ganha novo desenho. BEZERRA (2003) chama a atenção para isso:

> Os canais de participação popular no âmbito do poder público constituem oportunidades para a criação e renovação de relações de autoridade política nas localidades, onde este novo canal formal de intervenção no poder público articula-se e concorre com meios tradicionais de acesso ao Poder executivo (como as associações, os vereadores e as relações pessoais com funcionários públicos). (BEZERRA, 2003, p. 5)

Portanto, os obstáculos que inibem o processo de construção democrática, mas não o apagam, neutralizam sua ação mais participativa, mas representam uma disputa hegemônica nas relações de poder que se configuram e se instituem no local. Essa tensão é fundamental para a sobrevivência das experiências participativas, porque a cultura democrática não se faz sem disputa, sem luta por interesses. Nesse sentido, não podemos negligenciar que o clientelismo, o fisiologismo, o nepotismo são partes fundantes da cultura política brasileira.

A particularidade do experimento em Barra Mansa nos mostrou que a participação e a democracia são mescladas e contaminadas por ações políticas menos democráticas, mas cruciais para o exercício da democracia. Não podemos negar sua existência em uma ação maniqueísta e otimista, comum na literatura do OP, e na apresentação dos resultados de algumas experiências de participação popular, tais como: "o OP rompeu com o clientelismo, construiu uma nova cultura política, é um grande sucesso para a democracia".

De um lado, o OP representou para o Legislativo um programa que colocava a Câmara de Vereadores em xeque e que recebia a adesão de novas lideranças, fazendo com que o comportamento dos parlamentares fosse repensado. Por outro, para a sociedade civil, em particular, para os representantes do OP, o dilema na política e na participação foi muito maior: as disputas na política, na cultura e entre projetos distintos conformaram experiências árduas para esses atores e os limites da participação foram se constituindo entre a participação cidadã e a participação corporativa e eleitoral.

Por conseqüência, se reproduziu o que é denominado na literatura como um clientelismo mais competitivo, moderno, coletivo e institucional. O terreno do conflito, da disputa, se deu entre as culturas e os projetos democrático-popular e o conservador, que acionam velhos mecanismos personalistas arraigados nas práticas societárias da sociedade brasileira e se reproduz na cultura política e nas práticas dos sujeitos políticos.

A esse respeito, AVRITZER (2002, p.75) diz: "a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativas".

A luta por interesses desses representantes se sobrepôs à luta pela cidadania; assim, nessa imbricada e complexa relação entre público e privado, entre interesse público e particular, dois princípios fundamentais do projeto ético-político do OP são quebrados – a participação popular e cidadã e a autonomia popular.

> A democracia participativa requer uma teoria detalhada das fronteiras da liberdade e uma análise detalhada dos arranjos institucionais necessários para protegê-las, para que se possa ser defendida adequadamente. Uma concepção do princípio da autonomia é, portanto, um pressuposto inevitável de modelos de democracias radicais. (HELD, 1987, p.246).

Não podemos, portanto, perder de vista a questão da autonomia popular no OP, caso contrário cairemos nas armadilhas neoliberais mercantilizadas pela participação liberal e individual em detrimento da participação popular e soberana. Mas também é importante notar a dificuldade de garantir essa autonomia durante o processo de construção democrática do OP. Como os atores da sociedade civil que participam do OP podem manter a autonomia popular na defesa de seus interesses sem se contaminar pela vontade do governo? Será que a autonomia popular é um caminho fecundo para a construção do processo participativo?

Carole PATEMAN (1992, p.46) argumenta que a participação tem uma dimensão educativa sobre a população, principalmente, em nível local, pois o indivíduo está participando diretamente no cotidiano da política local e se envolve e constrói esse aprendizado democrático por meio da participação: "é por meio da participação a nível local que o indivíduo aprende a democracia".

No entanto, para que possamos alcançar com êxito tais princípios fundantes da democracia participativa é preciso que a população participe de forma igualitária no processo de tomada de decisão e é necessário que o governo crie uma nova institucionalidade mais democrática na configuração de espaços públicos que permitam a participação da população no processo de decisão sobre as questões públicas.[173]

[173] Nesse sentido recorremos à análise de DAHL (1985, p.59-60) sobre a poliarquia, em que o autor afirma que, para que tal sistema seja plenamente democrático, teria de satisfazer os seguintes critérios: a) Votos iguais: a regra para determinar resultados deve levar em consideração, igualmente, as preferências expressas por cada cidadão acerca dos resultados, ou seja, os votos devem ser alocados igualmente entre os cidadãos. 2) Participação efetiva: por meio do processo de tomadas de decisões coletivas, cada cidadão deve ter

Na realidade o que se evidenciou nessa experiência foi um processo de delegação,[174] nos termos de O'DONNELL: a idéia de representação envolve um elemento de delegação de poder, em que se autoriza alguém a falar em nosso nome.

> (...) sejam elas chamadas cultura, tradição ou aprendizado historicamente estruturado, a tendência caudillistas para a democracia delegativa são facilmente detectáveis na maioria dos países da América Latina (e no que diz respeito a essa questão, alguns países da Europa central e Oriental Asiáticos) muito antes da crise social e econômica. (O'DONELL, 1991, p.33)

As idéias de representação, de participação e de delegação não são opostas nessa experiência. Elas se mesclam e conformam um tipo de participação mais eleitoral do que popular no sentido amplo do conceito presente à democracia participativa.

Trata-se de um clientelismo não só porque há forte e clara direção político-ideológica do Partido, mas, sobretudo, pela ação dos representantes do OP, que reproduziram a mesma prática clientelista no que diz respeito ao processo de decisão das escolhas das prioridades no momento da execução orçamentária. Esse mecanismo é enfatizado nas experiências do OP como um mal a ser banido da política e não como prática a ser reproduzida pela esquerda. Conforme mostrou WAMPLER (2003):

> A participação direta de cidadãos em processos de tomada de decisão constitui tarefa árdua em qualquer município na medida em que o governo deve buscar equilibrar o risco da delegação de autoridade com o custo potencial da alienação de não participantes. (WAMPLER, 2003, p.1)

A autonomia popular, nos parâmetros analíticos expressos na literatura sobre o OP, não aconteceu de forma plena na experiência de Barra Mansa, no entanto permitiu a construção, ainda que incipiente, de uma participação mais cidadã entre seus participantes. A busca dessa cidadania foi também um processo inicial importante na constituição do OP no município.

---

oportunidade adequada e igual de expressar preferência sobre o resultado final. 3) Compreensão iluminada para expressar preferências acuradamente, cada cidadão deve ter oportunidades iguais e adequadas para descobrir e validar suas preferências sobre a questão a ser decidida. 4) Controle final da agenda pelo demos.

[174] O conceito de delegação será baseado em O'DONNELL (1991, 34-5), ao analisar a existência de uma Democracia Delegativa em países da América Latina que sofreram duras crises econômicas e políticas,

Ao entrevistarmos as lideranças, os conselheiros, os delegados e os vereadores, notamos que houve a preocupação, mesmo que não consensual, de resgatar os avanços desse processo no município como propiciadores de nova cidadania, entre eles, através da participação na busca de novos direitos (DAGNINO, 2002), porém, na prática, a construção de uma cidadania ativa foi enfraquecida pela política da troca.

Em síntese, algumas questões foram reveladas nessa disputa na política entre os vereadores e as novas lideranças:

1) disputa política pelo cargo no Parlamento;

2) nova forma de se fazer política – ameaça aos vereadores;

3) não-publicização fere a qualificação da representação dos delegados e conselheiros;

4) aparecimento de um clientelismo mais competitivo institucional e coletivo.

5) não autonomia popular frente à direção partidária no processo do OP.

Por último, destacaremos como essa contaminação do clientelismo evidenciou uma ambigüidade na cultura política local, expressa em diferentes alterações do comportamento dos atores na briga pela intermediação dos recursos públicos, mesmo em experimentos participativos.

6.4 CONTAMINAÇÃO DO CLIENTELISMO EM EXPERIMENTOS PARTICIPATIVOS – AMBIGÜIDADE NA CULTURA POLÍTICA E SINCRETISMO[175] NA POLÍTICA

Uma das questões que merecem destaque nos estudos sobre democracia participativa, e que tem sido ainda pouco debatida, é a ambigüidade na ação de diferentes atores na dinâmica desse processo.

OTMANN (2004) inicia esse debate ao realizar uma análise comparativa entre três municipalidades[176] que implementaram o Orçamento Participativo, na qual mostra que os

herdando as consequência dos regimes autoritários que os antecederam, sendo para o autor o terreno ideal para liberar as propensões delegativas que podem estar presentes em dado país.

[175] Sincretismo, nesta concepção, caracterizaria uma mistura de elementos culturais diversos que se puseram em contato ao longo de um processo histórico. *Dicionário de Ciências Sociais*, MEC, FGV, 1986, p.117.

[176] O artigo de Gotzz OTTMANN, intitulado *Mediated Citizenship in Democratic Brazilian Politics: A comparative Perspective,* mostra que as características mais tradicionais da cultura política, como o

sujeitos acionam, ao mesmo tempo, mecanismos tradicionais e clientelistas e mecanismos mais democráticos na concorrência do atendimento das demandas populares nos bairros que eles representam:

> And political parties have been responding to clientelist popular demands in a rather 'traditional' clientelist fashion. Similarly, the local PT rather than mobilizing the residents of the poorer neighborhoods through 'grassroots' based initiatives has opted to mobilize the electorate through more traditional channels (OTMANN, 2004, p.10)

Na literatura sobre o OP há polarização entre democracia x clientelismo, dicotomização que negligencia a ambigüidade e os traços tradicionais em mecanismos participativos.

OTMANN (2004) aponta que a perspectiva de GENRO nega que essas comunidades participativas e solidárias são também construídas sob bases clientelistas e contêm elementos tradicionais que não podem ser negligenciados. Boaventura SANTOS e Leonardo AVRITZER mencionaram igualmente a questão, mostrando que, com a introdução do OP, existe a possibilidade de nova gramática política e de uma democracia histórica. Na verdade, revela-se a importância da

> (...) capacidade de lidar com a complexidade cultural e administrativa que não aumenta com o aumento das escalas. E mostram, sobretudo, que existe um processo de pluralização cultural e de reconhecimento de novas identidades que tem como conseqüências profundas redefinições da prática democrática, redefinições essas que estão além do processo de agregação própria à democracia representativa. (SANTOS, 2002, p.75)

Essa ambigüidade ficou evidente em nossa pesquisa em Barra Mansa: o PT local acionou seus representantes – delegados e conselheiros – para mediar a política com a população, porém não foram só os mecanismos participacionistas utilizados, mas também mecanismos tradicionais para reforçar a sua representação: a cultura política do clientelismo, das lideranças dos bairros e dos presidentes de associações.

---

clientelismo, personalismo e o populismo, continuam presentes em experiências de participação popular. O autor analisa a experiência do OP em três cidades: Porto Alegre, Itabuna e São Paulo.

Em um contexto como o de Barra Mansa, que vivia a primeira experiência administrativa petista, em que o PT local vinha sofrendo duras críticas do Legislativo e enfrentando o comportamento político enraizado, pautado no clientelismo na política para obtenção de recursos e obras com a população, a adesão e a interferência do partido em todos os momentos ficaram bem claras, já que uma atuação mais incisiva parecia essencial para ganhar a adesão dos parlamentares nesse processo e para obter o consenso possível na política local.

OTMANN (2004) chama atenção para essa orientação mais pragmática dentro do PT, que agrega elementos clientelistas fortes – como em Itabuna ou em São Paulo – e destrói a marca registrada do PT, o que havia diferenciado o Partido de seus "competidores tradicionais" durante seus vinte e cinco anos de existência.

Em Barra Mansa, a mudança de orientação para uma via mais pragmática ficou evidente na busca, por parte dos representantes da sociedade civil, de garantir as eleições por conta da pressão dos parlamentares tradicionais, que não aceitavam outras lideranças na disputa da política local, subjugando a mobilização inicial nos bairros e a luta pela participação mais cidadã e popular. O clientelismo, abordado por vários autores no capítulo teórico, vai, portanto, além do particularismo desses representantes da sociedade civil e é atribuído à forte direção político-ideológico do Partido na condução do processo do OP.

Há um efeito cascata e piramidal nesse processo democrático, em que se começa com a democracia direta, passa-se à representação dos delegados e, por último, à representação dos conselheiros que vão acompanhar a votação no orçamento e a execução das obras. Portanto, há partidarização do movimento popular, como aparece no trecho da entrevista com um agente do governo:

> A decisão vinha numa espécie de pirâmide. Então, no final, quem ficava realmente consagrado era o delegado, à forma da democracia representativa. O cidadão indicava as prioridades, mas as prioridades que eram efetivamente executadas, consagradas para entrar no orçamento, eram aquelas prioridades que também a minoria teoricamente representava. A base exigiu, não era efetivamente cidadão, indicava pontes, hospital, praça, era muita coisa... Uma estrutura que deliberava a respeito daquilo, uma estrutura representativa. Se o cidadão decidia, sim e não. No momento, ele indicava; em outro, ia ser contemplado, ele ia decidir

> porque ia coincidir com a indicação dele a deliberação daquele colégio. (Agente do Governo, entrevista em dezembro de 2003)

Nessa busca pela hegemonia petista no governo local reafirmaram-se práticas políticas tradicionais, que estão vinculadas a certos princípios, como: relação de dependência, de troca, de interesse particular e de interesse privado. Não se trata mais do clientelismo clássico, pautado na barganha política entre a oligarquia e a população submissa, na centralização do poder e na personalização da figura dos coronéis. Vai além, pois é reposto na prática política dos atores da sociedade civil, inseridos nos arranjos participativos.

O cenário é o da democratização pós-Constituição de 1988, é o momento da tentativa de descentralização do poder político a partir da introdução de uma pluralidade de atores que participam da sociedade civil com interesses diferenciados. Não é mais a mesma lógica de coerção e de dominação dos coronéis, da troca através do mando, da dominação. Ao contrário, é por meio de debates públicos e de espaços instituintes nos quais esse clientelismo é reproduzido, fazendo prova de perversão da cidadania e da democracia participativa.

OTTMAN (2004), a esse respeito, sustenta a existência de ambigüidade na política:

> (...) por contrastes, a procura por patronato é vista como uma atividade desacreditada. Simultaneamente, está ética é combinada com um reconhecimento de que o clientelismo embora não desejável, é freqüentemente necessário. (OTMANN, 2004, p.19)

Finalmente deve-se destacar que o cerne do debate democrático esteve presente na relação entre representação, participação e interesses. A disputa por espaços de poder se deu também dentro da sociedade civil e entre seus diferentes atores, além dos vereadores.

Reinventam-se, assim, novas formas de fazer política; a participação popular e cidadã fica subordinada, em alguns momentos, por um tipo de participação como troca, pura barganha, não gerando novos cidadãos nem nova concepção de direitos construída pela participação da sociedade civil.

Nessa direção, dois atores da sociedade civil dão sua opinião sobre a questão da cultura local em Barra Mansa, reforçando a nossa análise.

> (...) a cultura política aqui em Barra Mansa é clientelista mesmo. Para te falar a verdade eles [os vereadores] prometem cesta básica, remédios, pagam conta de telefone, luz, água. Por exemplo: Barra Mansa não tem hospital público, existe a Santa Casa pelo INSS coisa de louco! Os vereadores pegam as mulheres aqui e levam para Santa Isabel ter filhos e isso garante votos pra eles.(...) Barra Mansa é uma cidade machista. Uma cultura conservadora, fazendas de café, inclusive semana passada passou a novela Celebridade e tratou Barra Mansa, como posse, não mostrou Barra Mansa, mostrou uma ruazinha de chão essa é Barra Mansa, aí meu Deus do céu temos que tomar providências com Barra Mansa, aí todo mundo quer processar a Globo.... Mas se você analisar Barra Mansa é a cultura de uma cidade muito machista mesmo. (Conselheiro do OP, membro do PT, entrevista em fevereiro de 2004).

> (...)...A gente vem lá de traz tentando quebrar [a cultura clientelista] na formação de lideranças. É uma cultura clientelista quando o governo atrela; é uma cultura clientelista quando o vereador atrela; é uma cultura clientelista quando uma Federação [de associações de moradores] toma pra si todas as responsabilidades e não forma liderança. Por isso que lá traz a gente fazia formação de lideranças porque a gente sabia que não podíamos ser dono da história e sim éramos parceiros da história. Como as lideranças que não eram muitas.Uma cidade autoritária dentro de uma oligarquia mandando há 40 anos. Sempre foi assim. Cada hora estão num partido. Quem manda na cidade são as famílias Cheese, Nader, Amaral, Souza, que hoje estão nos partidos. São os grandes comerciantes, etc. (Líder Comunitária, Conselheira do OP, militante do PT, julho de 2003)

AVRITZER menciona, em seu trabalho sobre o OP em São Paulo, que há momentos de expansão e de retração. Em nossa pesquisa, nós os conceituamos como momentos de inovação na política local e de conservação da política tradicional. De qualquer modo, a ambigüidade permanece.

Verificamos, a partir da pesquisa empírica, que há um grau de ambigüidade no processo de participação no OP: ao mesmo tempo em que os participantes buscam uma participação mais deliberativa e democrática, também reproduzem práticas "menos democráticas", havendo uma combinação entre participação e troca política entre diferentes atores, mas, em especial, na barganha com o Executivo e o Legislativo.

Nesse sentido, reafirmamos nossa perspectiva, concordando com AVRITZER (2002) e DAGNINO & ESCOBAR (2000), que destacam: "pensar a democracia como ruptura positiva na trajetória de uma sociedade implica em abordar os elementos culturais mais tradicionais dessa mesma sociedade no qual se busca uma ampliação do campo do político".

O aparecimento do OP em Barra Mansa representou não só inovação institucional por parte do governo municipal, mas, principalmente, um processo de aprendizagem democrática com o objetivo de se construir nova cultura participativa e de ampliação do campo do político. Essa foi a tentativa do governo local no sentido de mudar a relação política entre Estado e sociedade, não mais atrelada à dimensão da política como troca e à figura do político local, que perpetuava a troca clientelista.

A implantação do OP, como intencionada em seu projeto original, propunha a construção de um processo de democratização da gestão por parte do Executivo e da partilha do poder, uma vez que as decisões deveriam ser partilhadas com a sociedade civil, a qual teria o poder de decidir a respeito das prioridades e das necessidades de seu bairro e região, em suma, de sua cidade. Em um grau menor, isso aconteceu em Barra Mansa, pois esse programa representou uma inovação em face da cultura política local bem tradicional e conservadora.

Essa questão também foi abordada por PONTUAL (2000), que explica um dos limites no OP:

> O processo participativo no orçamento se confronta com diversos aspectos da cultura política predominantemente até aqui (autoritarismo, clientelismo, corporativismo, práticas delegativas, etc) e, portanto, implica a criação de novos valores e comportamentos que configuram uma nova cultura política democrática e participativa. (PONTUAL, 2000, p.87)

O OP representou uma inovação da cultura local, na medida em que era uma tentativa de quebrar o vínculo entre lideranças e vereadores na escolha das demandas e das reivindicações da população, através da instauração de outro tipo de relação na política, que procura introduzir a população na escolha e no processo de decisão.

Duas lideranças comunitárias participativas desde os anos 80 no campo movimentalista sustentam a questão abordada anteriormente e defendem:

> O orçamento foi um grande passo, uma grande abertura no município a participação de todos, uma coisa muito boa, para o bairro, para os moradores. A outra coisa é quando o prefeito decide no gabinete: gastava o dinheiro com uma obra que não era tanta prioridade no bairro. A prefeitura pra saber qual a prioridade deve ouvir a população, às vezes estava fazendo uma obra que não tinha muito sentido gastando um dinheirão e coisa mais gritante não era feita. A população decidia e tinha que chegar a um consenso. É a voz do povo, o pessoal tinha direito de cobrar, de decisão, saber o quanto de dinheiro ia gastar, tudo era decidido pela população... Antes do OP, a gente pressionava a prefeitura, ficava até de madrugada. O OP mudou a participação porque se ajuntava com outros bairros, se organizava e tinha muito mais força de associação, associação fortalecia, mais poder, deu mais força pra associação.(Líder Comunitário)[177]

> Eu vejo que foi um grande avanço, porque nós [lideranças comunitárias] somos dos movimentos populares, da comunidade de base [Cebs] da Igreja Católica Apostólica Romana, e a Inês é de comunidade [veio do movimento da Igreja Católica]. Então nós entendemos que a população deve participar. Quando eu fui vereador dei canais para as pessoas, como eu disse anteriormente para você da Lei Orgânica do Município, para a população participar da discussão do orçamento. Porque tem muito prefeito, muito Executivo que se tranca dentro do movimento e não escuta a população, só escuta o seu secretariado, e a gente sabe como a cidade é grande. Então é importante a participação da população que ajuda você a errar menos que faz uma discussão melhor. (Conselheiro e Líder Comunitário)[178]

Identificaram-se assim avanços embrionários quando o OP foi colocado em prática naquele município. O OP representou um processo de abertura do orçamento, de transparência da gestão, de conhecimento do orçamento público da prefeitura. Essa transparência trouxe nova questão: através da participação popular e do debate no espaço público foi possível estabelecer a inversão de prioridades e evidenciar avanços na execução da política de forma mais democrática; isso não foi pouco face à cultura local tradicional.

[177] Líder comunitário, 67 anos, morador de Barra Mansa há 40 anos e atuando no associativismo comunitário, diz ser simpatizante do PT. Participa de movimentos no bairro há mais de trinta anos. É ligado ao movimento da Igreja Católica junto com a Prefeita, desde os anos 80 (Cebs).

[178] Assessor do PT e líder comunitário; foi suplente de vereador na gestão 1997-2000, é conselheiro da saúde e participa ativamente na Igreja Católica na Pastoral Carcerária.

No entanto, tal inovação, como vimos ao longo do capítulo, não foi suficiente para quebrar a lógica pautada na troca e na cultura da dádiva em detrimento da cidadania ativa e da busca de novos direitos. De fato, percebeu-se que essa cultura limitante da cidadania foi reproduzida na prática pelos atores na sociedade civil, que utilizaram os mecanismos tradicionais para reafirmarem sua representação nos bairros. Desse modo, embora o discurso do PT tivesse o intuito de superar e buscar eliminar essas práticas, a representação da sociedade civil não só não rompeu como também repôs, reproduziu a prática em busca de um interesse eleitoral, particular e da conquista da hegemonia petista na cidade.

A pesquisa evidenciou, portanto, que essa dicotomia entre participação e clientelismo, não se dá na prática como parecia ser esperado. Pelo contrário, o que se percebe é a incorporação dessas relações de poder institucionalizadas na cultura pelo instrumento inovador do OP.

Os aspectos políticos e culturais presentes na sociedade civil foram reveladores de que a democracia só se faz pela participação associada a instituições tradicionais como o Legislativo. Tanto o Legislativo quanto o Executivo são importantes para tornar a experiência de participação popular uma experiência ímpar, e que vise realmente à democratização da democracia e de todas suas instituições políticas: parlamento, Executivo e sociedade civil.

Neste sentido, queremos chamar a atenção para o fato de que as experiências de participação popular devem também considerar o Legislativo em todo o ciclo do OP desde o início das plenárias até a fase de execução orçamentária na Câmara nesse processo e não somente na apresentação formal do orçamento ao Legislativo para sua votação anual.

Se negarmos os aspectos tradicionais presentes à cultura brasileira, estaremos caindo no vazio sociológico, ao reproduzir um sonho de democracia inatingível presente somente no discurso de seus idealizadores. Purismo e apologia não rimam com democracia. Por conseguinte, essa ambigüidade aponta para um enfrentamento necessário dos dilemas no cotidiano da política no parlamento, a partir da ação de seus atores na sociedade civil. Esse caminho nos aproximará de um aprendizado de democracia mais tangível à sociedade brasileira, menos apologético e sonhador, mais real e concreto, menos abstrato e possível de

se verificar na prática em diferentes municípios brasileiros. Corroborando a análise, POULANTZAS defende:

> O Estado deve ser democratizado, tornando o parlamento, as burocracias estatais e os Partidos Políticos mais abertos e responsáveis, enquanto novas formas de lutas a nível local devem assegurar que a sociedade, tanto quanto o Estado seja democratizada, ou seja, sujeita a procedimentos que assegurem a responsabilidade. (POULANTZAS. Apud HELD, 1987, p.232)

É na busca dessa democratização da democracia que o desafio se torna complexo para as experiências de participação popular em países em desenvolvimento como o Brasil. O desafio é democratizar a sociedade civil e democratizar o Estado e seus aparelhos institucionais (Parlamento, Executivo e Judiciário).

Portanto, essa pesquisa tentou mostrar que o grande desafio para a democratização da sociedade está na articulação desse tripé: sociedade civil ativa + Executivo e Legislativo. A associação de diferentes atores no aprendizado democrático é fundamental para a construção de novas gramáticas na política, que, embora tensionada, não rompa com o ideário democrático e popular originado e intencionado no programa do OP.

Se há dicotomia, se há otimismo exagerado, semelhantes experiências podem romper o tecido associativo participativo iniciado por esses atores no cotidiano da política. Negar tais ações, negligenciar os aspectos mais tradicionais da cultura brasileira, é negar o aprendizado, minando todo o projeto de transformação social que desejamos consolidar na sociedade brasileira.

****

SÍNTESE DO CAPÍTULO

Buscamos retratar, neste capítulo, os conflitos de representação na política entre os parlamentares e os representantes da sociedade civil no OP presentes no Município de Barra Mansa. Os principais conflitos são acirrados na disputa política eleitoral entre os vereadores e os representantes da sociedade civil – conselheiros e delegados do OP.

Colocamos em discussão o dilema da democracia representativa e da participativa, bem como a tensão no exercício da política e da ampliação da noção do político.

Mostramos a ambigüidade na participação política dos atores na sociedade civil, pois, ao mesmo tempo em que combatiam a política do clientelismo como algo perverso à cidadania, utilizavam o mesmo mecanismo clientelista sob nova base, mais organizada e coletiva, via Partido, para manter legitimada sua representação nos bairros. A luta por interesses entre eles se sobrepõe à luta pela cidadania; assim, dois princípios fundamentais do projeto ético-político do OP são quebrados – a participação popular e cidadã e a autonomia popular. Os limites da política e da participação se traduzem em um campo minado de disputas e conflitos.

Os dilemas da política, da democracia e da participação foram deslocados e apareceram como um alerta para a sociedade civil e para o Estado e suas instituições políticas. De um lado, o OP representou para o Legislativo um programa que colocava a Câmara de Vereadores em xeque, e repensava o papel desses parlamentares. Por outro, para a sociedade civil, em particular, para os representantes do OP, o dilema no exercício da política e da participação foi muito maior. As disputas na política, na cultura e entre projetos distintos conformaram experiências árduas para esses atores. Os nós da participação se constituíram entre a participação cidadã e a participação eleitoral e corporativa. Em suma, queremos chamar a atenção para o fato de que as experiências de participação popular devem também incluir e considerar o Legislativo nesse processo de co-gestão, para amenizar as inúmeras dificuldades vividas e tensionadas entre o OP e a Câmara de Vereadores em diferentes experiências do OP, minando esse processo dinâmico, participativo e democratizador.

Portanto, nesta pesquisa tentamos mostrar que o grande desafio para a democratização da sociedade está na articulação desse tripé: sociedade civil ativa + Executivo e Legislativo. A associação de diferentes atores no aprendizado democrático é fundamental para construirmos novas gramáticas na política, que, embora tensionada, não rompa com o ideário democrático e popular originado e intencionado no programa do OP tão caro à sociedade brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta Tese buscou abordar a cultura política e a influência de traços conservadores menos democráticos presentes na sociedade brasileira, em particular, no que diz respeito ao clientelismo e a sua contaminação em experiências participativas a partir dos anos 90.

No decorrer desta exposição, a questão que tentamos responder é: qual o impacto provocado por esse novo instrumento de gestão que é o OP no exercício da cultura política local?

A partir dessa indagação chegamos a uma primeira afirmação, a de que ocorre tensão entre a vontade do governo e a cultura política de tradição antidemocrática quando o OP é colocado em prática em municípios que implementam, pela primeira vez, uma experiência de democracia participativa.

É fato nacional e notório na sociedade brasileira que a cultura política ainda não conseguiu extirpar os traços mais perversos à cidadania, como, por exemplo, a corrupção, o nepotismo, o clientelismo e o fisiologismo. Basta que nos debrucemos sobre as últimas manchetes de jornal – em especial, as do último ano – para percebermos o quanto a nossa democracia é uma frágil "construção experimental", colocada em risco no confronto com a perversidade das práticas menos democráticas vigentes. A ausência de políticas públicas universalizantes e as respostas do Estado às mazelas sociais vêm, ao longo das últimas décadas, construindo um cenário pouco otimista à incorporação de inovações na política, como o caso do OP.

Uma nova institucionalidade – tratada aqui em estudo empírico acerca do OP como novo instrumento de gestão – trouxe a esperança de democracia, inatingível talvez quanto ao seu modelo idealizado. No entanto, isso não é pouco face ao contexto que permeia as experiências de democracia participativa**.** Nessa direção é que a literatura tornou-se otimista nos anos 90, ao apostar no potencial democratizador do OP como tentativa de construir uma cultura política mais democrática e participativa no Brasil, inserida no contexto da hegemonia neoliberal.

Nas experiências de participação popular, nas quais se inclui o OP, a construção de nova hegemonia deparou-se com o desafio de ser capaz de se opor aos ditames do mercado e da despolitização da sociedade civil. A pesquisa empírica analisou os impactos e os efeitos políticos provocados pela experiência do Orçamento Participativo, em particular, no município de Barra Mansa, de modo a identificá-los na cultura política local em relação à experiência de gestão participativa.

O Orçamento Participativo, como visto, teve início em um governo do Partido dos Trabalhadores em Barra Mansa, na única gestão Petista do Executivo na Cidade. O OP apareceu e ganhou visibilidade tanto no discurso político e ideológico do PT quanto em sua prática, entre os diferentes atores, como inovação de organização e de mobilização da sociedade civil.

No entanto, esse experimento, ao ser colocado em prática com base em um discurso que intitulei 'apologético' e 'pleno de euforia democrática' em razão da vontade do governo, enfrentou conflitos e obstáculos, os quais foram vividos pelos seus atores. Os limites postos à democracia, à cidadania e à participação apareceram como constituintes de um processo de "aprendizados difíceis na democracia" (DAGNINO, 2002) no que concerne à sociedade brasileira.

Com o surgimento do OP, de um lado, tem lugar uma tensão ao gerar reações na política clientelista exercida pelos vereadores, fazendo com que eles se sintam constrangidos diante da política participativa iniciada então; por outro, no que diz respeito à sociedade civil, a contaminação dessa prática fez com que se reproduzisse a troca na intermediação de interesses com a população menos favorecida.

Os conflitos são desvendados a partir do encontro difícil entre Executivo, Legislativo e Sociedade Civil. Esse encontro colocou à prova as diferentes culturas políticas e provocou resultados não tão positivos para a democracia participativa. Concluímos, com base em nossa pesquisa, que existem obstáculos ao processo de construção democrática quando experimentos de gestão participativa – como o do caso em foco – interagem com culturas políticas menos democráticas e perversas à cidadania ativa.

Além disso, confirmou-se a hipótese de que a cultura política é variável fundamental para o estudo sobre experiências participativas, pois pode limitar a construção

da cidadania ativa e a ampliação da esfera pública, quando existe a presença de forte tendência clientelista entre as práticas políticas dos atores sociais presentes na sociedade civil em diferentes municípios.

Desse modo, as evidências empíricas confirmam as nossas hipóteses de que o OP provoca "tensão" no exercício da política tradicional, além de enfrentar obstáculos na busca da construção de um projeto de transformação social para a sociedade.

Com o OP ocorreu verdadeira ebulição na política local, uma vez que a sociedade civil, ao decidir as prioridades de cada bairro, conseguiu realizar obras, serviços e políticas públicas por meio de um mecanismo participativo e fiscalizador. Por sua vez, a participação cidadã provocou tensão no tocante à prática de troca clientelista, no que se refere ao atendimento dos pedidos da população aos políticos, que perderam lugar. Apesar disso, devido às forças políticas contrárias ao OP, não foi possível "romper" o exercício conservador presente na cultura política da sociedade brasileira.

É difícil partilhar o poder; é difícil abrir caminho para o novo em meio à cultura política existente e persistente na sociedade brasileira. Por essa razão é possível dizer que o OP teve a intenção de construir uma nova cultura participativa no município e a estimulou. No entanto, os conflitos e obstáculos surgidos na política local pelo enfrentamento à política clientelista – que persiste na sociedade brasileira – criaram intenso atrito e tensão, pelo que limitaram o processo de construção da democracia intencionada com o OP.

Romper o ciclo clientelista é um dos limites à democracia, é romper o rito de passagem de cliente para o cidadão através de uma cidadania que se constrói a partir de práticas societárias inovadoras. Com base em relações políticas engendradas no cotidiano da política local, a aproximação entre governantes e governados possibilitaria maior democratização na relação entre governo e sociedade civil, tentando romper na prática o clientelismo político tão arraigado na cultura política brasileira. É nesse sentido que se pode dizer:

> A política solicita uma concessão difícil de ser feita: ela pede que os indivíduos e os grupos saiam de si mesmos, moderem-se, ultrapassem-se ponham-se da perspectiva dos demais. Seu grande desafio é criar as condições para que se passe da defesa dos

> interesses particulares para a construção e a defesa do interesse geral. (NOGUEIRA, 2001, p.29)

As possibilidades de distorção e a instrumentalização da participação apareceram com as evidências empíricas, quando há direção clara na proposta do PT no que concerne ao ciclo do OP e à reprodução de novas lideranças nos bairros, pois estas ampliaram a base eleitoral do PT na Câmara de Vereadores com possíveis candidaturas de alguns representantes locais. Isso foi visto como forte evidência do aparecimento do clientelismo moderno, partidário na disputa política pela renovação e ampliação da base de sustentação na Câmara. Por sua vez, essa direção político-ideológica acabou por limitar a "autonomia" e a "participação" populares, tão caras ao experimento do Orçamento Participativo, inibindo o processo de construção democrática. Os limites da participação se constituíram entre a participação cidadã e a participação assistencialista e eleitoral.

Constatamos também que um dos maiores conflitos com o OP se deu com aqueles vereadores, inclusive do PT, acostumados a reproduzir uma prática menos democrática na intermediação de interesses com a população por meio do favor e do clientelismo.

O OP não substitui a Câmara de Vereadores, embora exista convivência difícil entre Executivo e Legislativo – em especial, quando são implementados experimentos de democracia participativa que geram conflitos, o que pode limitar o processo de construção democrática. Todavia vimos que não há participação sem representação:

> Assim, a política democrática, desse ponto de vista, qualifica-se pela preocupação em fazer com que o participar se afirme como parceiro do governar e do representar, tanto quanto em tentar garantir que o diálogo prevaleça como forma de expressar e resolver conflitos entre as partes da sociedade. (NOGUEIRA, 2001, p.28)

Nesta pesquisa acreditamos que uma única gestão (1997-2000) foi insuficiente para afirmar o sucesso ou o fracasso da experiência. O OP foi interrompido em 2001, quando o PT perdeu as eleições. O que podemos dizer é que o OP provocou grande tensão na política local, assim como defendemos que a política clientelista é um obstáculo à ampliação da esfera pública e ao aprofundamento da democracia participativa, tal como se visava no

modelo do OP. Esse foi o objetivo que alcançamos com o nosso trabalho: traçar limites e riscos postos à democracia, seus efeitos, as reações e os conflitos.

Em suma, os dilemas e desafios verificados na experiência de democracia participativa deste estudo de caso podem ser pensados a partir de vários aspectos. Se, por um lado, o OP representa um modelo de construção da participação cidadã e uma Escola de cidadania, por outro, na prática, o exercício da política entre diferentes atores foi vivenciado de forma dura e difícil. A proposta de construir nova cultura política acabou por ser amenizada pela prática da negociação na política através de mecanismos clientelistas entre o Legislativo e o Executivo local, particularmente, nessa experiência com o mutirão democrático iniciado pelo PT.

Nesse processo, um dos desafios postos pela experiência é a aproximação do Legislativo com o OP, ou seja, o Legislativo não pode ficar limitado a ser apenas consultado quando a peça orçamentária já tiver sido discutida de forma participativa. Isso porque o papel do Legislativo, no jogo democrático, deve ser fundamental para que o projeto de participação popular iniciado com o OP não se torne frágil. Por isso é importante a adesão ao OP e o convencimento dos parlamentares quanto ao projeto de participação popular.

Com a introdução do OP, a relação entre o Executivo e o Legislativo é repensada, como o é também a democracia representativa. Sem isso, o OP se caracterizaria como um engodo no processo de participação, fragilizando a intenção do programa do PT desde sua origem em Porto Alegre.

É nesse aspecto que a Tese chama a atenção para os riscos que a participação da sociedade civil pode sofrer nesse imbricado jogo democrático constitutivo no OP através de diferentes instituições políticas: Legislativo, Executivo e Sociedade Civil. Um desses desafios foi apontado como a instrumentalização da participação, tornando-a mais eleitoral e assistencialista do que, necessariamente, promovendo uma participação popular fundada na democracia participativa.

Essa instrumentalização e distorções da participação foram vivenciadas pelos representantes do OP, quando o projeto democrático-popular foi perdendo sua meta à

medida que o exercício da política por esses atores foi contaminado pelo clientelismo, solapando então a intenção democrática do OP.

Desmistificamos, pelo exposto, a perspectiva dicotômica entre a prática clientelista, de um lado, e a prática participativa, de outro. O que a pesquisa mostrou é que há ambigüidade na prática política desses atores, acionando, ao mesmo tempo, mecanismos participativos e clientelistas na busca do atendimento às reivindicações populares.

Esta Tese mostrou que há hibridismo na cultura política[179] exercida pelos diferentes atores quer sejam da sociedade civil ou dos aparelhos do Estado que acionam mecanismos democráticos e clientelistas na intermediação de interesses públicos e coletivos. Existem contradições nessas práticas, as quais obscureceram a suposta aposta participativa.

Neste trabalho fizemos a tentativa de mostrar os limites e desafios da participação popular quando enfrenta uma cultura política menos democrática, em particular, com forte tendência clientelista nas suas práticas políticas entre diferentes atores.

O que encontramos no estudo de caso foi que o sucesso democrático de uma experiência de participação popular depende bem mais dos aspectos culturais e políticos presentes na sociedade brasileira. Esse é o desafio posto à democracia participativa para que busquemos o projeto de transformação da sociedade tão almejado pelo campo democrático-popular.

Enfim, a síntese a que chegamos e que defendemos para a realização da democracia participativa e, até mesmo, da democracia radical, é que não se pode desprezar o risco de o OP, embora inovador na política, ser contaminado pelo clientelismo em uma cultura política ambígua como a brasileira e que, ao ocorrer isso, a intenção democrática, participativa e popular se tornará frágil, recuando do ponto de vista democrático. No entanto, esse mecanismo não impede o processo de construção democrática. Pelo contrário, é através desse conflito na cultura e na política que temos a possibilidade de o processo de

[179] É interessante salientar que a questão do hibridismo foi defendida por Paulo D'ÁVILLA (2000, p.302) sob outra perspectiva, que se diferencia de nossa análise, pois abordamos o hibridismo a partir da cultura política e não tendo como princípio o experimento do OP. Nas conclusões de sua Tese, o autor "considera o OP como um fenômeno híbrido que contém elementos tidos como promotores da cidadania: um caráter democrático, critérios gerais públicos de distribuição de benefícios e aspectos universalistas, mas ao mesmo tempo, traços clientelistas tais como ausência de mecanismos legais que garantam a participação e o ingresso aos centros de decisão".

consolidação democrática permanecer vivo na sociedade brasileira. Isso porque não se constrói a democracia participativa sem provocar tensão no clientelismo. Devemos superá-lo para que seja possível alcançar uma nova cultura, embora jamais se deva negligenciá-lo ou colocá-lo como resquício e/ou resíduo cultural de um passado oligárquico.

O que verificamos neste estudo de caso é que o sincretismo promove ambigüidade na política, o que faz o OP se contaminar por traços culturais e políticos conservadores. Em virtude disso defendemos que o clientelismo, ao contaminar o processo do OP, expõe um paradoxo para a democracia participativa e ao processo de construção democrática: Existe a possibilidade de se anular determinado tipo de política, substituindo-o por outro?

Essa contaminação expõe e coloca em xeque o processo de construção democrática, que é distorcido, instrumentalizado, descaracterizando-se enquanto projeto democrático-popular e construindo outros tipos de participação, que se distanciam da democracia participativa. Isso foi uma das possibilidades que apareceram nesta Tese ao se tensionar a política clientelista. A outra possibilidade seria a de que com essa tensão ocorresse a ruptura do clientelismo, o que de fato não aconteceu no Caso Estudado.

Assim, para que permaneça acesa a chama da busca de um projeto de transformação da sociedade, é preciso que se enxerguem os riscos a que estarão expostas as experiências de participação popular em razão da cultura política presente na sociedade brasileira. Essa foi a tarefa desta Tese e esperamos poder contribuir para tal debate com novas questões em futuros trabalhos.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebeca. Do Clientelismo à Cooperação: Governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, n.01, p.47-78, 1998.

ALVES, Márcio Moreira. **A Força do Povo:** Democracia Participativa em Lages. 6.ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

ANDRADE, Edinara Terezinha**. Democracia, Orçamento participativo e Clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre e Blumenau**. Tese de Doutorado. UFRGS, 2005.

ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova; Revista de cultura e política,** São Paulo, n.55-6, 2002.

ARRECHTE, Marta. O Mito da Descentralização como indutor de maior Democratização e Eficiência das Políticas Públicas. In: VIANNA, Maria Lucia Werneck e Gerschman, Silvia.(org). **A Miragem da Pós-Modernidade** - Democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2003.

AVELINO FILHO, George. Clientelismo e Política no Brasil. Revisitando velhos problemas**. Novos Estudos**, n.38, mar. 1994.

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo & WAMPLER, Brian. Públicos participativos: Sociedade civil e novas instituições no Brasil Democrático. In: COELHO, S.P. & NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação.** São Paulo: Editora 34, 2004.

AVRITZER, Leonardo & Zander Navarro (org.). **A Inovação Democrática no Brasil**: O orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo (org). **Participação em São Paulo**. São Paulo: Ed Unesp, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.28, jul., 1995.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

AYUIERO, Javier. La Política de los Pobres. Las práticas clientelistas del peronismo. ***Cuadernos Argentinos,*** Manantial. 2000.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **O Poder do Clientelismo**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2003.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. **Raízes e Fundamentos de uma Teoria de Troca Política Assimétrica/Clientelista.** Tese de Doutorado. Iuperj, 1997.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Emergent Public Spheres: Talking Political Participatory Governance. **American Sociological Review**, v.68, n.I, Feb. 2003.

BAIRLE, Sérgio Gregório. **Um Novo Princípio Ético-Político: Prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80**. Dissertação de Mestrado, 1992, Unicamp.

BAIRLE, Sergio. A explosão da experiência. Emergência de um novo princípio Ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: DAGNINO, Alvarez, S.E. & ESCOBAR, Arturo (org.). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

BANCK, Geert. Clientelism and Brazilian political process: production and consumption of a problematic concept. In: BANCK, Geert. **Modernization, Leadership, and participation**. Netherlands: Leiden University Press, 1999.

BANCK, Geert. Dilemas e Símbolos. Estudo sobre a cultura política do Espírito Santo. **Cadernos de História**, n.13, 1998.

BANCK, Geert. **Personalism in the Brazilian Body Politc**: Political Rallies and Public Ceremonies in the era of Mass Democracy.

BAQUERO, Marcelo. Alcance e limites do capital social na construção democrática. In: BAQUERO, Marcelo (org). **Reinventando a Sociedade na América Latina. Cultura Política, gênero, exclusão e capital social**. Porto Alegre: Ed. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001.

BAQUERO, Marcelo. **Participação Popular E Conflitos De Representação** Política: notas a partir de um Caso de Orçamento Participativo**.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. Coleção Antropologia da Política. Espaço e Tempo da política.

BARBOSA, Lívia. **O Jeitinho Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BATISTA, Alfredo. **Reforma do Estado**: Uma prática histórica de controle social. Rio de Janeiro: Cortez Editora, 1999. Serviço Social e Sociedade, n. 61.

BENEVIDES, M.V. **A Cidadania Ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular.** 3.ed. São Paulo: Editora Ática, 1998.

BEZERRA, Marcos Antônio. **Em Nome das Bases: política, favor e dependência pessoal.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

BEZERRA, Marcos Antônio. **Participação Popular e Conflitos de Representação Política**: Notas a partir de um Caso de Orçamento Participativo. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. Coleção Antropologia da Política – Espaço e Tempo da Política.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOSCHI, Renato. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.42, n.4, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **A profissão de sociólogo**. Petropólis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

BRANDÃO, Elias. **Orçamento Participativo: Avanços, Limites e Desafios**. Maringá: Editora Massoni, 2003.

CABANNES, Yves. **Documento Base**. Seminário de lançamento rede 9 urb- al financiamento local e orçamento participativo. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2003.

CANCLINI, N.G. **Culturas Híbridas**. Estrategias para entrar y salir de la modernidad. México: Editorial Grijalbo, 1997.

CARDOSO, Ruth (org). **Aventura antropológica**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1986.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo. Uma discussão conceitual. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.40, n.02, 1997.

CARVALHO, M. DO CARMO A. **A Participação Social no Brasil Hoje**. São Paulo: Polis. Papers, 1998.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil - Mito Fundador e Sociedade Autoritária**. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2001.

CICOUREL, Aaron. Teoria e Método em Pesquisa de Campo. In: GUIMARÃES, Alba Zaluhar (org.). **Desvendando Máscaras Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves,1980.

COELHO, Schattan P. & NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação**. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e Política**: A dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1996.

DAGNINO, Evelina (org.). **Os Anos 90**: Política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord). **Políticas de ciudadania y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004. p.95-110

D'ÁVILLA FILHO, Paulo et al. **Orçamento Público municipal e mecanismos de intermediação de interesses**. 4º Encontro da ABCP, PUC/Rio de Janeiro, jul. 2004. Paper.

D'ÁVILLA FILHO, Paulo. **Democracia clientelismo e cidadania. A experiência do orçamento participativo no modelo de Gestão Pública da Cidade de Porto Alegre**. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 2000.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o Signo da Vontade Popular**: O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG, RJ, IUPERJ, 2002.

DINIZ, Eli. Clientelismo Urbano. Ressuscitando um antigo fantasma? **Novos Estudos,** n.4, nov. de 1982.

DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DOIMO, Ana Maria. **A Vez e a Voz do Popular**. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: ANPOCS, Relume Dumará, 1995.

DUTRA, Oliveira & BENEVIDES, Maria Victoria. **Orçamento participativo e socialismo**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

EINSERBERG, José. **A Democracia depois do Liberalismo.** Ensaios sobre a ética direito e política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Tomo Editorial/Fase, 1997.

FEIJÓ, Martin Cezar. **A Democracia Grega**. 15.ed. editora ática. Coleção o cotidiano da história, reformulada e ampliada. 2003

FELTRAN, Gabriel. **Desvelar a política na periferia :histórias de movimentos sociais em São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política Unicamp, IFCH, 2003.

FONTES, Virgínia. A Política e a Arte da Desqualificação. **Revista Ciências & Letras,** Porto Alegre, Fapa, 2004.

FOX, Jonathan. The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship. **World Politics**, v.46, n.2, jan. 1994.

GARRISON, John. W. **Do Confronto à Colaboração**. Relações entre a sociedade civil, o governo e o banco mundial no Brasil. Brasília: Banco Mundial, 2000.

GAY, Robert, Rethinking Clientelas: Demands, Discourses and Practices in contemporary Brazil. **European Review**, December, 1998.

GENRO & SOUZA. **O Orçamento Participativo**: A experiência de Porto Alegre. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GENRO, Tarso & SOUZA. *O Orçamento Participativo*: A experiência de Porto Alegre. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GENRO, Tarso. **Poder Local, Participação Popular, Construção da cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular nas administrações municipais, n.01, 1995.

GENRO, Tarso. **Por uma Nova Esfera Pública**.A experiência do orçamento participativo. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

GLUCKMAN, MAX. O Material Etnográfico na Antropologia Social Inglesa. In: GUIMARÃES, Alba Zaluar. **Desvendando Máscaras Sociais.** Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1980.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Educação Não-Formal e Cultura Política**. Impactos sobre o associativismo do terceiro setor.coleção questão da nossa época. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

GOHN, Maria da Glória. Participação: novas e antigas concepções da Gestão Pública. **Anais do IX Encontro Nacional da Anpur**, jun. 2001.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e Política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, v.01

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v.02

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v.03

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v.04.

GRAZIANO, Luigi. A conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior. **European Journal of Political Research**, June 1976.

GRAZIANO, Luigi. Political Clientelism and comparative Perspectives. (Introduction). **International Political Science Review**, v.04, n.04, 1983.

GRUPPI, Luciano. **O Conceito de Hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1991.

GRUPPI, Luciano. **Tudo Começou com Maquiavel**. 5.ed. Porto Alegre: L&PM, 1980.

GUIMARÃES, Zaluar Alba. **Desvendando Máscaras Sociais**. 2.ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1980.

HAJ, Jawdat Abu El . O Debate em Torno do Capital Social: Uma revisão crítica. **BIB**, Rio de Janeiro, n.47, p.65-79, 1º semestre de 1999.

HELD, DAVID. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte, Minas Gerais: Editora Paidéia, 1987.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLZNER, Claudio A. **End of clientelism: Changing Political among the Poor in México.** Texas:, 2003.

IDÉIAS**. Revista do IFCH**. São Paulo, ano5(2)/6(1), Unicamp, 1998-1999.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A Morte dos coronéis.** Editora Cultura Acadêmica. Unesp, 2000.

KUSCHNIR, Karina. **O Cotidiano da Política.** Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2000.

LANDÉ, Carl H.. Introduction: the dyadic basis of clientelism. In: SCHMIDT, Steffen W.; GUASTI, Laura; LANDÉ, Carl & SCOTT, James (Eds). **Friends, followers and factions. A reader in political clientelism.** Berkeley: University of California Press, 1977.

LOBO, Teresa. Descentralização - Uma alternativa de mudança. **Revista de Administração Pública** (Rio de Janeiro), v.22, n.01, jan. 1988.

LUCHMANN, Lígia Helena. **Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa**: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Tese de doutorado. IFCH Unicamp, 2002.

MAAR, Wolfgang L. **Por uma Nova Cultura Política**. Margem Esquerda - Ensaios Marxistas, n.01. São Paulo: Boitempo, 2003.

MARQUETTI, ADALMIR. Participação e Redistribuição: O orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

MARTINS, José de Souza. **O poder do Atraso.** São Paulo: Hucitec, 1994.

MARTINS, Maria Rosalina de Carvalho & MARTINS, Elaine de Fátima de Carvalho. **Trem da Cidadania.** Barra Mansa, Rio de Janeiro, s.d. Mimeo.

MARX, Karl. **A Ideologia Alemã**. 6.edição. São Paulo: Hucitec, 1987.

MENEGUELLO, Raquel. **O PT em Formação.** São Paulo: Paz e Terra, 1987.

MINAYO, M. Cecília. **O Desafio do Conhecimento**. Pesquisa qualitativa em Saúde. São Paulo/Rio de Janeiro: Ed. Hucitec/Abrasco, 1994.

NAVARRO, Zander. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002) um conciso comentário crítico**.** In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.). **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

NEVES, Ângela Vieira. **Do Discurso à Prática Profissional**: A representação dos AS da LBA. Rio de Janeiro: PUC, abr. 1994.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em Defesa da Política**. São Paulo: Editora Senac, 2001.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**. Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

NOVO AURÉLIO, Século XXI, Dicionário da Língua Portuguesa. Versão 3.0 2000 dicionário online

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático**. Brasília: Zahar Editora, 1997.

NUNES, Victor Leal. **Coronelismo, Enxada e Voto**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

O'DONNELL, Guilhermo. Democracia delegativa. **Novos Estudos**. São Paulo: Cebrap, 31 de out. de1991.

OLIVEIRA, Francisco de & PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os Sentidos da Democracia**. Políticas do dissenso e hegemonia global. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. **Atas da Revolução**: O Orçamento Participativo em São Paulo, 2000.

OLIVEIRA, Francisco. **Direitos Sociais e Democracia**. Palestra proferida pelo Professor, na ESS/UFRJ, em 26.03.2003.

OLIVEIRA, Francisco. Reforma do Estado e Democratização do Poder Local. In: TELLES, Vera da Silva**. Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania** - Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. FASE/IBASE, 1999.

OTTMANN, Gottz. Mediated Citizenship in Democratic Brazilian Politics: A Comparative Perspective, 2004.

OTTMANN, Gotz. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil. **Novos Estudos Cebrap** (São Paulo), n.41, 1995.

PATEMAN, CAROLE. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro:Paz e Terra, 1992.

PICARD, Jacky. **Le Brésil de Lula**. Les Defis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme. Paris: Éditions Karthala, 2003.

PIRES, Waldemir. **Orçamento Participativo**- O que é, para que serve, como se faz. São Paulo, Piracicaba, 1999.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **O Processo Educativo no Orçamento Participativo**: Aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado. Tese de Doutorado em Educação, PUC, São Paulo, 2000.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

QUEIROZ, Maria Isaura. **O mandonismo local**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: Caminhos da Construção Democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RANCIÉRE, Jacques. **O Desentendimento**. São Paulo: Editora 34, 1995.

RENNÓ, Lúcio. Teoria da Cultura Política: Vícios e Virtudes. **BIB**, n.45, 1998.

RIBEIRO, Ana Clara & GRAZIA, Grazia de (org.). **As Experiências de Orçamento Participativo no Brasil** - período de 1997-2000. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

RICCI, Rudá. Associativismo Paulistano e Cultura Ambivalente, In: AVRITZER & LEONARDO (org.). **A Participação em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

RODRIGUES, Iria Charão. Participação popular na construção de uma nova cultura política. In: SOARES, Laura Tavares (org.). **Tempos de Desafios**: A política social democrática e popular no Governo do Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

RONIGER, L. & GÜNES-AYATA, A. **Democracy, Clientelism and Civil Society**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.

SADER, Eder. **Quando Novos Personagens Entram em Cena**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

SADER, Emir (org). **Pós-Neoliberalismo**. As políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALES, Teresa. Raízes da Desigualdade Social na Cultura Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.25, 1994.

SANCHES, Félix. O Orçamento Participativo em são Paulo (2001/2004): Uma inovação democrática. In: AVRITZER, Leonardo. **A Participação em São Paulo.** São Paulo: Ed Unesp, 2004.

SANCHES, Félix. **Orçamento Participativo**: Teoria e Prática. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves do. **Governança Democrática e Poder Local**: A experiência dos conselhos municipais. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e Governo Local**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2001.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA. **Democratizar a Democracia.** Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHMIDT, João Pedro. Equilíbrio de baixa intensidade: capital social e socialização política dos jovens brasileiros na virada do século. In: BAQUERO, Marcelo (org). **Reinventando a Sociedade na América Latina.** Rio Grande do Sul: ed. UFRGS, 2001

SEMERARO, G. **Gramsci e a Sociedade Civil.** Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SILVA, K.M. **Construção da "Participação Popular":** Análise comparativa de experiências de participação na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese de Doutorado, Porto Alegre/RS, IFCH-UFRS, 2001.

SIMÕES, Júlio Assis. **O Dilema da Participação Popular**: A Etnografia de um Caso. São Paulo: Marco Zero, 1992.

SOARES, José Arlindo. **Poder Local e Participação Popular**. Rio de Janeiro: Editora Rio Fundo, 1992.

SPOSATI, Aldaíza & FALCÃO, Maria do CARMO. A Assistência Social Brasileira: Descentralização e municipalização. São Paulo: 1988.

SPOSATI, Aldaíza et al. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**: Uma questão em Análise. São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, Aldaíza et al. **Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

TATAGIBA, Luciana. A Institucionalização da Participação: Os conselhos Municipais de Políticas Públicas na Cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Unesp, 2004.

TATAGIBA, Luciana. **Participação, Cultura Política e Modelos de Gestão**: A Democracia Gerencial e suas ambivalências. Tese de Doutorado, Unicamp, IFCH, fev. de 2003.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. A extensão do Orçamento Participativo. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (org.). **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Local e o Global**: Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos. In: TELLES, Vera da Silva**. Poder local, Participação e Construção da Cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, nov. 2000.

THIOLLENT, MICHEL. **Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquête operária.** São Paulo: Livraria e Editora Polis, 1987.

TREVAS, Vicente, Inês Magalhães e Luiz Barreto. **Governo e Cidadania**. Balanço Reflexões sobre o modo Petista de Governar. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.

TRIVINOS. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais** - A pesquisa qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 1990.

VIANNA, Oliveira. **Populações Meridionais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. v.I

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: Uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (org.). **A Inovação Democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. **Metamorfoses do Desenvolvimento de Comunidade.** São Paulo: Cortez Editora, 1993.

WEINGROD. Patrons, Patronage, And Political Parties. In: SCHMIDT et. al**. Friends, Followers and Factions.** Berkeley**:** Univ. of California Press, 1977.

WHYTE, WILLIAM FOOTE. Treinando a Observação- Participante. In: GUIMARÃES, Alba Zaluar (org.). **Desvendando Máscaras Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1980.

DOCUMENTOS

ASSISTENTE SOCIAL: **Ética e Direitos** - Coletânea de Leis e Resoluções. 2.ed. (Revista e Ampliada). Rio de Janeiro, outubro de 2000.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Arquivo da Câmara Municipal de Barra Mansa** – Livro de Protocolo de Indicação - anos 1997-2000.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Arquivos do Centro Cultural de Barra Mansa** -Cadastramento de Entidades de Barra Mansa, 2000.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Ata da Câmara de Vereadores**. Câmara de Vereadores, mar. 1997.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Câmara Municipal de Barra Mansa**, Orçamento Programa Exercícios 1997-2000. Disponível em <www.tre.rj.gov.br>.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Cartilha do Orçamento Participativo**. Prefeitura Municipal de Barra Mansa, 1997.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Cartilha do Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Barra Mansa, 1998.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Dados da Cartilha do OP-mirim**, 1998, Apoio PGU/ONU.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Dados do Manual do OP**. Prefeitura Municipal de Barra Mansa, 2000.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Documento da Prefeitura sobre a implantação do Orçamento Participativo**. Prefeitura Municipal de Barra Mansa, 1997.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Documento do Programa de Planejamento Participativo em Barra Mansa**. Prefeitura Municipal de Barra Mansa, 2002.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Emendas ao orçamento municipal** (1998-2000)**.** Câmara Municipal de Vereadores de Barra Mansa, 2000.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Jornal A Voz da Cidade**. Anos: 1998-1999.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Jornal A Voz da Cidade**, Maio de 1997

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Jornal do OP**– Prefeitura Municipal de Barra Mansa, 2000.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Jornal do OP.** Prefeitura Municipal de Barra Mansa, 1998.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Programa de governo**. Prefeitura Municipal de Barra Mansa, 1996.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Projeto de construção participativa** (Mutirão Democrático), Ordem de Serviço nº 02, 01/03/1999. Prefeitura Municipal de Barra Mansa, 1999.

BARRA MANSA (Município do Rio de Janeiro). **Regimento Interno do OP**. Prefeitura Municipal de Barra Mansa, Ano,1999.

CARTA-MANIFESTO. Endereçada aos vereadores como oposição à implementação do OP em Barra Mansa, em 19/05/1997.

CARTILHA DE OLHO NO ORÇAMENTO. **Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro,1998.

CIDE, 2002. **Dados IDH** (2000).

IBAM. **O Orçamento Participativo Mirim**. IBAM, 2000.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Perfil dos municípios Brasileiros**, 2000.

IBGE, 2000.

PMBM. Informativo. PMBM, Ano II, n.06, jun. 1998.

RIO DE JANEIRO. **Boletim informativo**. Ano I. Secretaria de Planejamento, jun. 1999.

TCE. **Estudo Sócio-econômico 1997-2001.** TCE**,** 2002.

TRE (Tribunal Regional Eleitoral). **Dados On Line - 1996**. Disponível em www.tre. Acessado em 2004.

TRE (Tribunal Regional Eleitoral). **Dados On Line 2000**. Disponível em www.tre. Acessado em 2004.

TRE (Tribunal Regional Eleitoral). **Dados On Line 2004**. Disponível em www.tre. Acessado em 2004.

ANEXO I

PERFIL DOS ENTREVISTADOS

VEREADORES

1- Vereador PTB, há vários mandatos na Câmara Municipal, participou da gestão 1997-2000 (PT) e 2000-2004 (PSB). Realiza um trabalho comunitário no bairro que representa principalmente na área da saúde. Não Participou do OP
2- Vereador PMDB, há vários mandatos na Câmara está na sua 4ª legislatura, participou da duas últimas gestões 1997-2000 ,2000-2004 e se reelegeu para o mandato entre 2005-2008. Realiza um trabalho de atendimento nos bairros. Não participou do OP
3- Vereador PT, sindicalista, está há vários mandatos é a sua 3ª legislatura sempre pelo PT participou das duas últimas gestões 1997-2000;2000-2004 e foi reeleito para a gestão 2005-2008. Realiza vários trabalhos nos bairros, principalmente na área de Esportes. Participou do OP.
4- Vereador PT, é a sua 1ª candidatura no Legislativo 2000-2004. Realizava trabalhos nas Associações de Moradores e junto a igreja católica. Participou do OP como Líder comunitária nos Bairros na gestão do PT entre1997-2000.
5- Vereador , no momento da entrevista sem Partido, está na sua 2ª Legislatura eleito em 1996 e em 2000. Gestões 1997-2000 e 2000-2004. Realiza vários trabalhos nos Bairros. Participou do OP .
6- Vereador PT há vários mandatos na Câmara de Vereadores desde de 1992, participou das duas últimas gestões na Câmara, 1997-2000 e 2000-2004. Realiza vários trabalhos nos bairros atua na área da Educação, pois é Professor ,participou do OP. Porém no ano de 2003 interrompe o mandato para assumir o Cargo de Secretário de Educação.
7- Vereador PL, Médico, há vários mandatos está no seu 3º mandato no Legislativo realiza vários trabalhos na área da saúde não atuando em bairros, participou das duas últimas gestões 1997-2000 e 2000-2004 sendo reeleito para o mandato entre 2005-2008. Não se envolveu com o OP.
8- Vereador PV, é a sua 1ª candidatura no Legislativo.(2000-2004). Participou do OP como Delegado e atuava junto a associação de moradores.
9- Vereador PL, há vários mandatos, na sua 2ª legislatura1997-2000 e 2000-2004. Participou do OP nos bairros e do Projeto Mutirão, sempre atuava nos bairros e na associação de moradores.
10- Vereador PT ,candidato pela 1ª vez em 2000. Ficou como suplente de Vereador na gestão 2000-2004 assumiu a Legislatura em 2003. Participou do OP e atuava nos bairros e na Associação de moradores da sua região durante a gestão do PT 1997-2000..
11- Ex-Vereador PT. Vereador na Legislatura de 1997-2000. Participou ativamente do OP, atuava nos bairros, nas associações de moradores, no conselho de saúde, na Pastoral carcerária da Igreja Católica. Foi eleito para o mandato em 2005-2008 pelo PT.
12- Ex-Vereador PT na Legislatura de(1997-2000). Participou ativamente do OP, atuava nos bairros e na associação de moradores, na Igreja Católica (Vicentinos).

GESTORES MUNICIPAIS (GOVERNO)

1- Secretário Municipal de Planejamento na gestão do PT (1997-2000).
2- Prefeita Municipal de Barra Mansa na gestão do PT (1997-2000)
3- Secretária de Ação comunitária- (1997-2000)
4- Coordenadora do OP gestão PT (1997-2000)
5- Secretário de Obras gestão(1997-2000)
6- Coordenador do Planepar gestão PSB(2000-2004)
7- Diretor de Transportes gestão 1997-2000
8- Cargo comissionado gestão 1997-2000 SAAE
9- Engenheiro Civil, cargo comissionado gestão 1997-2000
10- Assessora Parlamentar, Secretária da câmara em 2003, filiada ao PT.
11- Agente do Orçamento, filiado ao PT desde 1981.

REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL: CONSELHEIROS, DELEGADOS E LÍDERES COMUNITÁRIOS.

1) Conselheiro do OP na gestão 1997-2000 da Região II,43 Anos, marceneiro ,trabalha como autônomo. Filiado ao PT
2) Conselheiro do OP na Região V Assessor de Vereador do PT membro do PT
3) Delegada e Conselheira do OP, 50 anos ,Professora Aposentada
4) Delegado do OP da Região Leste,71 anos, metalúrgico aposentado, ensino básico incompleto
5) Delegado do OP filiado ao PT,45 anos, metalúrgico, assessor parlamentar
6) Conselheiro do OP, filiado ao PT, 42 anos, diretor sindical
7) Conselheiro do OP, filiado ao PT,51 anos, mecânico, assessor parlamentar.
8) Conselheiro do OP da Região V, 23 anos, 2º grau completo, Técnico em Eletrônica
9) Líder comunitário, Presidente da associação de Moradores de vista Alegre, 1ºgrau.
10) Líder Comunitário,65 anos, membro de associação de moradores, Presidente de associação.
11) Líder comunitária participou do OP, 45 anos, 1º grau completo, doméstica.
12) Líder comunitário, Presidente do Coman, Advogado , 3ºgrau.
13) Delegado do OP,66 anos,2º grau , torneiro mecânico, filiado ao PPS
14) Conselheiro do OP, Líder comunitário ,membro do PT
15) Conselheiro do OP, 41 anos, Professor ,2º grau completo, filiado ao PT
16) Delegado e conselheiro do OP ,Administrador,55 anos, 3º grau
17) Delegada do OP, Periferia Leste, doméstica,
18) Delegada do OP, Periferia Leste, doméstica
19) Diretora da Escola, líder na comunidade na Periferia Leste.
20) Conselheira do OP- Mirin, 12 anos, estudante.
21) Delegado do Planepar ,assessor de Vereador, Presidente de associação,49 anos, aposentado, 2º grau.
22) Conselheiro do OP, membro do PT e Professor.

TOTAL:**45 ENTREVISTADOS**