



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: Um estudo sobre o Orçamento
Participativo no Distrito Federal**

PRISCILA NOLASCO DE OLIVEIRA

BRASÍLIA/2015

PRISCILA NOLASCO DE OLIVEIRA

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM ESTUDO SOBRE O
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

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

BRASÍLIA/2015

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de
Brasília. Acervo 1020771.

O48d Oliveira, Priscila Nolasco de.
Democracia e participação social : um estudo sobre
o orçamento participativo no Distrito Federal / Priscila
Nolasco de Oliveira. -- 2015.
xii, 205 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília,
Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação
em Política Social, 2015.
Inclui bibliografia.
Orientação: Angela Vieira Neves.

1. Democracia deliberativa. 2. Orçamento. 3. Sociedade
civil. 4. Cultura política. I. Neves, Angela Vieira.
II. Título.

CDU 321.7

Priscila Nolasco de Oliveira

Democracia e Participação Social: Um estudo sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social, da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Profa. Dr.^a Angela Vieira Neves

Banca examinadora:

Profa. Dr.^a Angela Vieira Neves - Orientadora
Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas – IH/UnB

Profa. Dr.^a Andréia de Oliveira – Membro externo
Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas – IH/UnB

Profa. Dr.^a Rebecca Abers – Membro interno
Instituto de Ciência Política – IPOL/UnB

Dr. Reginaldo Guiraldelli - Suplente
Departamento de Serviço Social – Instituto de Ciências Humanas – IH/UnB

Aprovado em ___/___/_____

A cada um/a dos/as delegados/as e conselheiros/as do Orçamento Participativo.

AGRADECIMENTOS

A construção de uma dissertação é uma caminhada intensa e reflexiva, mas de forma nenhuma solitária. Isso porque o que aqui está escrito é a síntese de processo repleto de interações entre diferentes saberes, compartilhamento de experiências, construção e desconstrução. Sendo assim, quero expressar minha gratidão a todos/as aqueles/as que contribuíram para que eu trilhasse o caminho do mestrado, fazendo-o possível.

Agradeço à minha orientadora, Profa. Dra. Angela Neves, pela sua atenção e dedicação a este trabalho, pelo incentivo, entusiasmo e olhar minucioso que, certamente, foram fundamentais não apenas na dissertação, mas na minha formação como pesquisadora. Dedico meu sincero respeito e consideração, pois jamais me esquecerei do seu fundamental apoio ao longo da construção deste trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) pelo apoio e oportunidade de construção do conhecimento de uma forma crítica e propositiva. Destaco também meu agradecimento à querida Domingas por sua presteza de sempre, por não medir esforços para nos ajudar a organizar a vida acadêmica.

Aos membros que compõem a banca examinadora deste trabalho: Profa. Dra. Andréia Oliveira e Prof. Reginaldo Guiraldelli pelos apontamentos em relação à pesquisa e pela oportunidade de convivência, por compartilharem experiências e conhecimento. À Profa. Rebecca Abers por todas as contribuições que, certamente, enriquecem a pesquisa.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (GEPEDSS/SER-UnB) pelas discussões e por me proporcionarem um aprendizado mais amplo na área da participação social, que correlaciona o local com o global. Em especial, agradeço à aluna da graduação Melina Barros que vivenciou comigo diversas descobertas sobre o Orçamento Participativo, fazendo com que minha caminhada fosse mais leve e fluida.

Ao meu amado esposo e companheiro João Guilherme, por me incentivar a buscar novos horizontes e pelo apoio e compreensão a tempo e fora de tempo. Obrigado por exercer com tanto zelo a tarefa árdua de ler esta dissertação de forma tão cuidadosa, e assim me ajudar a organizar minhas ideias com seus questionamentos e diálogos

frutíferos. Obrigada por estar ao meu lado em cada novo desafio me ensinando a ir além e a enxergar além do que os meus olhos podiam ver.

Aos meus familiares por toda a torcida e entusiasmo. Meus pais Gilson e Marleide, minha irmã Isabelle e meu cunhado Fabiano e meus sogros, grandes incentivadores, João Florentino e Enezita. Agradeço-os por se alegrarem com a minha alegria.

À minha amiga Talita Santos de Oliveira, que sempre me estimulou a prosseguir e desbravar novos horizontes acadêmicos. Agradeço por todas as sugestões e por dispor de seu tempo para me ouvir e apoiar.

Às minhas colegas de trabalho Olga Jacobina e Meire Lia Lima com quem tanto aprendo no dia a dia. Agradeço pela generosidade, pela compreensão quando algumas ausências foram inevitáveis e pela confiança em mim depositada.

Agradeço, ainda, a cada entrevistado/a que dispôs de seu tempo para participar da construção deste trabalho.

*Tá vendo aquele edifício, moço?
Ajudei a levantar
Foi um tempo de aflição, era quatro condução
Duas pra ir, duas pra voltar
Hoje depois dele pronto
Olho pra cima e fico tonto
Mas me vem um cidadão
E me diz desconfiado
"Tu tá aí admirado ou tá querendo roubar"?
Meu domingo tá perdido, vou pra casa entristecido
Dá vontade de beber
E pra aumentar meu tédio
Eu nem posso olhar pro prédio que eu ajudei a fazer.*

Lúcio Barbosa. Cidadão (1979).

*“Nenhum momento nós decidimos nada. Nós fizemos as prioridades, das dezoito não fomos atendidos. (...) São coisas tão simples de serem feitas que eu fico indignada, porque são coisas mínimas pra serem feitas. Eles não fazem eu acho que por uma questão de dizer ‘quem manda é a gente’, entendeu?”.
(Fragmento retirado da entrevista nº 13).*

RESUMO

O presente estudo analisa a participação da sociedade civil no Orçamento Participativo (OP) e suas imbricações na cultura política local e na agenda pública, a partir de um estudo de caso realizado junto ao OP do Distrito Federal (2011-2014). Buscou-se traçar um panorama sobre o processo de implementação do OP, seus principais limites e avanços, discutindo as práticas políticas que nele se expressam e suas características. A pesquisa apresentou em seu referencial teórico uma discussão sobre democracia na perspectiva participativa e apresentou a disputa no campo teórico e político sobre conceitos essenciais, como sociedade civil e participação. A possibilidade de efetivar a participação da sociedade civil nas decisões do Estado, em uma atuação conjunta, é uma das características que emerge fortemente nos anos 1980 e 1990 no Brasil. Nesse período, a disseminação dos espaços públicos participativos como o OP ocorreu em um campo de disputas de projetos políticos relacionados à sociedade civil. Enquanto na perspectiva democrática reivindicava-se a participação da sociedade civil nas decisões do Estado, a proposta conservadora neoliberal apontava para a despolitização da participação, relacionando-a ao terceiro setor. A hipótese adotada foi a de que a participação da sociedade civil no OP pode contribuir com o fortalecimento de uma cultura política mais democrática, tensionando práticas conservadoras como o clientelismo, o autoritarismo e a centralização das decisões. A pesquisa teve como metodologia um estudo qualitativo, no qual foram utilizados como instrumentos de coleta de dados a observação, a análise documental, a aplicação de questionários aos conselheiros do OP e a realização de entrevistas semiestruturadas com os representantes da sociedade civil e do governo. Na análise de dados, foram identificados efeitos políticos a partir das seguintes variáveis: associativismo, representação, desenho institucional, vontade política, influência do partido e o potencial democratizador do OP. A partir da análise realizada, constatou-se um desequilíbrio entre a conjugação das variáveis do OP, coexistindo nesse espaço público traços mais conservadores e outros mais democráticos. Constatou-se forte influência da cultura política clientelista na execução das obras que foram prioridades do OP. Sua confusa metodologia somada à influência do partido fragilizou a participação popular e a autonomia da sociedade civil. Tais limites demonstraram a redução do sentido participativo do OP a um instrumento meramente consultivo, sendo que o poder decisório sobre as políticas públicas e o orçamento permaneceu concentrado nos representantes do governo. Por outro lado, a pesquisa demonstrou que a implementação do OP ampliou temas, sujeitos e espaços de fala e participação da sociedade civil, que se mobilizou nas plenárias de base, elegeu representantes e realizou protestos e manifesto em favor do OP. Nesse sentido, demonstrou-se que a abertura de canais de democracia participativa pode qualificar a democracia representativa.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, democracia participativa, sociedade civil, cultura política.

ABSTRACT

This study analyzes the participation of civil society in the Participatory Budget (PB) and its overlaps in the local political culture and the public agenda from a case study conducted within the PB of Distrito Federal, Brazil (2011-2014). We tried to draw a picture on the PB implementation process, its main limitations and advances, always discussing political practices expressed in it and its features. The research presented in his theoretical framework, a discussion on democracy in the participatory approach and presented the dispute in the theoretical and political field on key concepts such as civil society and participation. The possibility of carrying out the civil society participation in State decisions on a joint action is one of the characteristics that emerges strongly in 1980 and 1990 in Brazil. In this period, the spread of participatory public spaces such as the PB was in a field of political projects of disputes related to civil society. While in democratic perspective claimed to civil society participation in State decisions, neoliberal conservative proposal pointed to the depoliticization of participation relating to the third sector. The hypothesis adopted was that the participation of civil society in the OP can contribute to the strengthening of a more democratic political culture, intending conservative practices such as clientelism, authoritarianism and centralization of decisions. The study was a qualitative study methodology in which observation, document analysis, questionnaires to PB councilors and conducting semi-structured interviews with representatives of civil society and government interviews were used as instruments of data collection. In data analysis, political effects were identified from the following variables: association, representation, institutional design, political will, party influence and the democratizing potential of the PB. From the analysis performed, there was an imbalance between the combination of PB variables, coexisting in this public space more conservative and more democratic traits. It was found a strong influence of clientelist political culture in the works that were PB priorities. His confused methodology plus the influence of party weakened popular participation and the autonomy of civil society. These limits have demonstrated reduction of participatory sense of PB to a purely advisory instrument, and the decision-making power over public policies and the budget remained focused on government representatives. On the other hand, research has shown that the implementation of the PB expanded themes, subjects and spaces of speech and civil society participation that has mobilized the basis of plenary, elected representatives and held protests and manifesto for the PB. In this sense, it was shown that the opening of participatory democracy channels can qualify representative democracy.

Keywords: Participatory budgeting, participatory democracy, civil society, political culture.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- BCE/UnB** - Biblioteca Central da Universidade de Brasília
- BDTD** - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
- CF-88** - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CAP** – Comissão de Acompanhamento Parlamentar
- CALO** – Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras
- CODEPLAN** - Companhia de Planejamento do Distrito Federal
- CLR** – Comissão de Liberação de Recursos
- DF** – Distrito Federal
- DIOP** – Diretoria do Orçamento Participativo
- DODF** – Diário Oficial do Distrito Federal
- FASFIL** - Fundações Privadas e as Associações sem Fins Lucrativos no Brasil
- GDF** - Governo do Distrito Federal
- GTIOP** – Grupo Técnico de Implantação do Orçamento Participativo
- IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IH** - Instituto de Ciências Humanas
- PPG** - Programas de Pós Graduação
- PPGPS** – Programa de Pós Graduação em Política Social
- RA** – Região Administrativa
- SEDEST** - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal
- TCLE** – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
- UnB** – Universidade de Brasília

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma do Orçamento Participativo (2011-2014).....	107
Figura 2 – Estrutura e funções do Orçamento Participativo do Distrito Federal (2011-2014).....	108
Figura 3 – Reivindicação da sociedade civil em evento do OPDFa (2012).....	130
Figura 4 - Reivindicação da sociedade civil em evento do OPDFb (2012).....	130
Figura 5 – Publicação de divulgação do OP 2012-2013.....	161
Figura 6 – Placa de obra sem identificação do Orçamento Participativo.....	171

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de experiências de OP por região (1989 -2004).....	70
Gráfico 2 – Número de experiências de OP em municípios por região.....	71
Gráfico 3 – Vínculo dos participantes em reuniões do OP (1997-2000).....	88
Gráfico 4 – OPDF em números (2011-2012).....	110
Gráfico 5 – Faixa etária dos conselheiros do Orçamento Participativo.....	111
Gráfico 6 – Percentual de homens e mulheres entre os conselheiros do Orçamento Participativo.....	112
Gráfico 7 – Escolaridade entre os conselheiros do Orçamento Participativo.....	113
Gráfico 8 – Participação dos conselheiros do OP em espaços públicos.....	121
Gráfico 9 - A opinião dos conselheiros sobre o esclarecimento de seu papel no OP...135	
Gráfico 10 – Participação dos conselheiros nas comissões temáticas.....	141
Gráfico 11 - Sua região ou bairro já foi beneficiado com obras ou serviços do OP?...150	
Gráfico 12 – A sociedade civil decide sobre políticas públicas por meio do OP?.....	159
Gráfico 13 – O OP possibilitou a democratização da gestão?.....	173

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese dos sujeitos participantes da pesquisa.....	25
Quadro 2 – Formas de estruturação do OP.....	73
Quadro 3 – Mapa de participação popular no Distrito Federal (1996-1998).....	102
Quadro 4 – Levantamento das demandas do OP nos Planos de Investimentos e Serviços nos ciclos de 2011 e 2012-2013.....	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Distribuição do OP por partido político do prefeito (1997-2000).....	74
Tabela 2 – Classificação do número de associações e fundações privadas (FASFIL) no Distrito Federal, em 2005.....	120
Tabela 3 - Andamento das prioridades do OPDF 2011 até setembro de 2014.....	150
Tabela 4 - Andamento das prioridades do OPDF 2012-2013 até setembro de 2014...151	

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1.1. Justificativa	19
1.2. Questões de partida	20
1.3. Hipótese	20
1.4. Objetivos	21
1.5. Procedimentos metodológicos	21
<i>Sujeitos da pesquisa e trabalho de campo</i>	22
CAPÍTULO I – DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CULTURA POLÍTICA	28
1.1. Revisitando a teoria democrática	30
<i>Democracia como procedimento e democracia como substância</i>	34
1.2. Notas introdutórias ao conceito de sociedade civil e suas práticas participativas no Brasil	42
<i>Práticas participativas e democracia no Brasil</i>	51
1.3. Cultura política e a espaço público	57
CAPÍTULO II – BALANÇO DA LITERATURA SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	63
2.1. Reflexões teóricas sobre o Orçamento Participativo no Brasil	66
2.2. A experiência de Porto Alegre como modelo de análise	76
2.3. Diferentes enfoques analíticos sobre o OP	79
2.4. Variáveis de análise do OP na literatura	84
<i>Associativismo</i>	85
<i>Vontade Política</i>	89
<i>Desenho Institucional</i>	92
<i>Capacidade redistributiva e financeira</i>	93
<i>Controle Democrático</i>	95
CAPÍTULO III – A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL: ORIGEM E DESCONTINUIDADES	98
3.1 A implantação do OP: primeira experiência no Distrito Federal	98

3.2. A experiência do Orçamento Participativo na gestão 2011-2014: avanços?.....	105
<i>Estrutura e metodologia do OP</i>	<i>107</i>
3.4. Composição do Conselho do Orçamento Participativo	111
CAPÍTULO IV – A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SUAS IMBRICAÇÕES NA CULTURA POLÍTICA	114
4.1. Participação da sociedade civil e processo de mobilização: resistência?.....	115
<i>A divulgação do Orçamento Participativo</i>	<i>116</i>
<i>O associativismo entre os representantes do OP.....</i>	<i>118</i>
<i>A responsividade do Orçamento Participativo</i>	<i>125</i>
4.2. A questão da representação no OP	131
4.3. Desenho Institucional.....	137
<i>O ciclo temporal do OP e sua dinâmica</i>	<i>138</i>
<i>Entraves para efetivação das Comissões Temáticas</i>	<i>140</i>
<i>Os critérios para a (in)definição de recursos para o OP</i>	<i>142</i>
<i>A necessidade de institucionalização do OP</i>	<i>144</i>
4.4. Vontade política/compromisso governamental	147
<i>Vontade política e a execução das prioridades do OP.....</i>	<i>148</i>
<i>O lugar institucional e político do OP</i>	<i>153</i>
4.5. Disputa e poder de decisão no Orçamento Participativo.....	157
4.6. Os efeitos na política provocados pelo OPDF: tensionamento de práticas políticas conservadoras	164
4.7. O potencial democratizante do Orçamento Participativo	172
CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
REFERÊNCIAS	182
ANEXOS	193
ANEXO “A” – DECRETO 33.712, DE 14 DE JUNHO DE 2012	193
ANEXO “B” – MANIFESTO DOS CONSELHEIROS EM DEFESA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	198
ANEXO “C” – REPORTAGEM DO JORNAL DE BRASÍLIA SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	199

APÊNDICES	200
APÊNDICE “A” – ROTEIRO DA ENTREVISTA PARA OS CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL - OPDF	200
APÊNDICE “B” – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DO GOVERNO	202
APÊNDICE “C” – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DO GOVERNO	203
APÊNDICE “D” – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE	205

INTRODUÇÃO

No período de redemocratização, o debate sobre o aprofundamento da democracia no Brasil contribuiu para a ampliação da participação da sociedade civil em espaços públicos com capacidade decisória. A configuração dessa realidade inspira a implantação de experimentos democráticos como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo (OP).

Os conselhos gestores e, em menor quantidade, os Orçamentos Participativos, têm ocupado lugar de destaque no contexto participacionista que se construiu ao final dos anos 1980. Implantado em 1989 na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, o OP é considerado uma experiência de inovação democrática e atualmente existe em diversas regiões do mundo¹. Considerado como uma experiência exitosa, o OP se tornou tema de amplos estudos e debates e, ainda, “a experiência de participação local mais discutida no Brasil” (AVRITZER, 2003, p.13), sendo que, em 2014, o Orçamento Participativo completou 25 anos no país.

A relevância do OP é reforçada pela perspectiva de que sua concepção vai de encontro a uma longa tradição política autoritária na qual predominou historicamente um modelo de dominação oligárquico e burocrático. Uma consequência desse processo é a hegemonia de uma cultura política caracterizada por aspectos de marginalização política e social das classes populares ou sua integração pelo clientelismo e populismo que, conforme Santos, B. (2002), representa a discrepância entre o país legal e o país real.

Somada a esse aspecto, a literatura aponta a existência de uma crise de representação baseada em evidências tais como o declínio do comparecimento eleitoral, a ampliação da desconfiança nas instituições e esvaziamento dos partidos políticos (MIGUEL, 2003). Nessa direção, coloca-se a imperativa necessidade de redução do hiato entre cidadão e governo, representados e representantes nas democracias modernas (ARATO, 2002; NOGUEIRA, 2004). Para Ribeiro e Grazia (2003, p.17), a

¹ De acordo com Wampler (2008, p. 70), “o OP foi reconhecido como um instrumento que levou as prefeituras a reestruturar seus processos tradicionais de formulação de políticas públicas e tornou-se parte de um pacote de reformas vinculado às práticas de “boa governança” (HUNTER, 2004; GUIDRY, 2003; WAMPLER e AVRITZER, 2005), recebendo atenção internacional quando as Nações Unidas o incluíram em uma lista das 40 melhores práticas na Conferência do Hábitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), em 1996, em Istambul”.

democracia representativa se mostra historicamente incapaz de permitir, isoladamente, “a superação de práticas administrativas responsáveis pela segregação espacial e pela exclusão das camadas populares das arenas de decisão das políticas públicas”.

Diante desse contexto, o OP se constrói, então, em função das reivindicações dos movimentos de populares, frente aos limites da democracia representativa. Como uma proposta de administração de recursos públicos municipais, através da participação popular, esse espaço público tem despertado o interesse daqueles que procuram encontrar alternativas para o fortalecimento da participação da sociedade civil nas decisões do poder público. A ampla bibliografia produzida sobre o tema discute o OP relacionando-o com novas formas de se fazer política, como um exemplo de radicalização da política (BAIERLE, 2004), um mecanismo participativo de baixo para cima (AVRITZER, 2008), e, ainda, como uma janela de oportunidade para mobilização política.

Contudo, apesar de ser um instrumento reconhecido nacional e internacionalmente, a replicação do OP em diferentes contextos nem sempre configura uma experiência exitosa. Assim, algumas metodologias que postulam a denominação de OP tendem a um “caráter meramente ilusório”, nos termos de Avritzer (2003, p.15).

Para Wampler (2008, p.92) “a fórmula ‘tamanho único’ na abordagem da reforma institucional pode ser contraproducente”. Isso sugere que a adoção do OP em um município não necessariamente contribuirá com o aprofundamento da democracia. Isso porque o OP pode favorecer uma nova relação entre Estado e sociedade, persistindo, contudo, a reprodução de problemáticas formas tradicionais de gestão pública como o clientelismo e a cooptação (*ibidem*). Dessa forma, a análise do OP envolve a identificação dos atores envolvidos e a cultura política que permeia o processo.

Na literatura, os debates teóricos sobre o OP possuem diferentes enfoques. Neves (2008) identifica como linhas de abordagens centrais na literatura sobre o OP o enfoque na experiência inovadora enquanto espaço público de cogestão entre Estado e sociedade civil e, ainda, a análise da dimensão pedagógica do OP como um espaço público de aprendizagem para os diferentes atores da sociedade civil. Silva e Carvalho (2006) destacam que as análises sobre as experiências de OP podem ter uma abordagem mais crítica baseada na teoria marxista sobre Estado e democracia, ou privilegiar a análise institucional com base, por exemplo, nas teses de Amartya Sen.

Para Avritzer (2003), três tipos de debates se consolidaram sobre o OP no interior da teoria democrática. Em primeiro lugar, destaca-se um campo de discussão sobre a relação entre sociedade civil e Estado. Nesse campo, a literatura considera características da sociedade civil, como o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado de introduzir formas de associativismo; e a tradição do associativismo na variação do êxito das experiências de OP.

Uma segunda linha de discussão sobre o OP refere-se ao seu desenho institucional. Trata-se de questões relacionadas à capacidade do OP de construir instâncias de deliberação e troca de argumentos por meio de um conjunto de regras e normas (*ibidem*). Em terceiro lugar, o autor destaca uma linha de debates sobre o aprofundamento da democracia que conecta ao OP questões como o aumento da participação, o aumento de acesso a recursos públicos e o aumento da capacidade decisória.

Conforme demonstrado, o escopo da literatura sobre o OP é extenso e possui diferentes enfoques de análise. Baquero (2001 *apud* Neves 2008) considera que é necessário agregar aos estudos institucionais sobre o OP uma discussão sobre a cultura política para uma compreensão da dinâmica das relações dos cidadãos comuns.

A presente dissertação se situa nessa discussão, tendo por objeto de estudo o Orçamento Participativo no Distrito Federal (OPDF) e sua relação com a cultura política. Para tanto, faz-se necessário retomar, historicamente, o processo de implantação do OPDF.

A experiência participativa do OPDF se deu na capital do país pela primeira vez em 1995, no governo de Cristovam Buarque, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em documento denominado *Balanço das experiências de Orçamento Participativo nos governos locais* (1999), o então governador do DF ressaltou que a implantação do OP no contexto local permitia a percepção da população de que os moradores do DF seriam um só povo. No mesmo documento, apontou-se como principais desafios de consolidação do OP no DF a necessidade de aumento da participação dos delegados eleitos na discussão do orçamento público, no exercício da administração da própria cidade (regiões administrativas - RAs) e, por último, a necessidade de aprofundamento ideológico sobre a relação do Estado com a sociedade.

Os governos eleitos posteriormente não deram continuidade ao OPDF, sendo ele retomado apenas no ano de 2011, em um novo governo petista. Durante o mencionado

governo, o OPDF passou a ser anunciado como uma das principais práticas democráticas e instrumento de cidadania da gestão do DF.

Na publicação *Revista OPDF – Prestação de contas* (2011, p.4) o governador distrital trata sobre o OPDF da seguinte forma:

A proposta em pauta está no meu plano de governo. Assumi o compromisso de ir além da democracia representativa para que os moradores do Distrito Federal possam ser protagonistas na definição e execução das políticas públicas em caráter regional e geral de Brasília.

Assim, o OPDF é colocado no cenário político atual em lugar de destaque, vinculado ao ideal de fortalecimento da democracia participativa. Contudo, é preciso ir além da aparente euforia com relação à retomada do OPDF. Nesse sentido, o estudo ora proposto pretende aprofundar a discussão sobre a cultura política local e o processo de democratização, compreendendo a dinâmica das relações sociais e formas da gramática política que envolvem o OPDF.

1.1. Justificativa

Destaca-se a contribuição deste estudo em três aspectos: primeiramente, para a produção do conhecimento científico, uma vez que em consulta à Biblioteca de Teses e Dissertações (BDTD) da Universidade de Brasília, observou-se que há poucas produções dos Programas de Pós Graduação (PPG) da Universidade de Brasília sobre a temática do OP. Ademais, as produções existentes foram realizadas em PPG de outras áreas como Administração, Arquitetura e Urbanismo, Sociologia e Ciência Política.

Em segundo lugar, o estudo contribuiu para o conhecimento e o crescimento profissional da pesquisadora, pois o interesse pelo tema ocorreu quando teve contato profissional com a área de planejamento governamental, mais especificamente com o próprio OP, ao atuar como representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal (SEDEST) no processo de implantação do OP, em 2011.

Buscou-se também contribuir com o conhecimento produzido pela e para a sociedade, pois o estudo pode assinalar pontos de estrangulamento na implementação do OP, apontando criticamente seus limites e possibilidades.

Além disso, nas buscas realizadas sobre o tema no âmbito da UnB, observou-se a falta de estudos específicos sobre a experiência do DF. Essa realidade permite supor que, embora o OP seja um relevante e mundialmente reconhecido instrumento de democracia participativa, o Distrito Federal carece de pesquisas na área do OP, até mesmo pelo histórico de sua espaçada efetivação em apenas dois mandatos eleitorais: o último, entre 2011 e 2014, e o primeiro, do governo Cristovam (1995-1999). Busca-se contribuir com a diminuição da lacuna de estudos sobre o OPDF, almejando conhecer o objeto de pesquisa em maior profundidade.

1.2. Questões de partida

Considerando que as experiências de OP não são idênticas e que são detentoras de especificidades, limites, avanços e contradições, apresenta-se como questão de partida desta dissertação: analisar a participação da sociedade civil no processo decisório do OPDF, verificando a existência, bem como o tensionamento, de projetos políticos em disputa na esfera pública e sua implicação na cultura política.

As questões que nortearam esta pesquisa foram: em que medida a participação da sociedade civil no Orçamento Participativo pode interferir na agenda pública? A sociedade civil decide sobre políticas públicas por meio do OP? Quais são os projetos políticos em disputa no OP e qual é a cultura política predominante? A participação da sociedade civil no OP tensiona esses projetos e a cultura política local? Em busca das respostas a essas questões, as categorias centrais para orientação da pesquisa são: democracia, sociedade civil e cultura política.

1.3. Hipótese

A hipótese adotada foi a de que a participação da sociedade civil no OP pode contribuir para o fortalecimento de uma cultura política mais democrática, tensionando práticas conservadoras, tais como o clientelismo, o autoritarismo e a centralização das decisões.

1.4. Objetivos

O objetivo geral da pesquisa é analisar a participação da sociedade civil no Orçamento Participativo e suas imbricações na cultura política local e na agenda pública.

Também foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos para a pesquisa empírica, que, junto ao objetivo geral, serão focos da pesquisa:

1. Traçar um panorama do processo de implementação do OP, de seus principais limites e de seus avanços no Distrito Federal;
2. Identificar os principais atores e grupos de interesse envolvidos no OP;
3. Discutir as práticas políticas que se expressam no OP e suas características.

O tema em análise buscou contribuir com o debate sobre a participação social nas decisões políticas a partir da implementação do Orçamento Participativo no Distrito Federal, espaço público que se pretende como lugar onde os cidadãos podem expressar demandas coletivas e lutar por recursos públicos e implementação de políticas públicas. Há que se considerar nesse caminho o jogo de poder do processo orçamentário, que envolve a história de participação local, os atores envolvidos, e as coalizões e disputas institucionais.

1.5. Procedimentos metodológicos

Nesta pesquisa, foi utilizada uma metodologia qualitativa de investigação. Ao responder questões em um nível de realidade que não pode ser quantificado, a pesquisa qualitativa

trabalha com um 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 das variáveis. (MINAYO, 1993, p. 21).

A preocupação da pesquisa qualitativa é compreender a dinâmica das relações sociais e, para tanto, se faz necessário trabalhar com significados múltiplos, que são individuais, sociais e historicamente construídos. Permitindo a utilização de múltiplos métodos que possibilitam o envolvimento dos participantes do estudo, a pesquisa qualitativa é baseada em suposições que são estabelecidas antes de iniciada a investigação. Essas suposições são guiadas por referenciais teóricos acrescidos de

conhecimentos intuitivos que surgem nas múltiplas dinâmicas da realidade social (CRESWELL, 2007).

Konder (1981) ressalta que esse tipo de pesquisa compreende os fenômenos sociais holisticamente, sob uma visão ampla e interativa. Isso porque a realidade é complexa e seus diversos aspectos se entrelaçam e dependem uns dos outros em diferentes níveis, por isso, o objeto de pesquisa não deve ser compreendido isoladamente, sem que sejam consideradas as relações que mantém.

Como estratégia de investigação da participação popular no Orçamento Participativo e seus desdobramentos, a pesquisa fez uso do estudo de caso. Este é definido por Trivinos (1987) como uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente. Nessa perspectiva, buscou-se compreender a relação dos dados da pesquisa de campo com categorias fundamentais para a compreensão de suas inter-relações como projetos políticos e a própria cultura política que envolve o contexto do estudo de caso.

Sujeitos da pesquisa e trabalho de campo

Na pesquisa, recorreu-se a técnicas e fontes variadas: depoimentos pessoais, dados estatísticos, reportagens jornalísticas e relatórios de pesquisa, além de exposições e interpretações de outros pesquisadores. A seguir, expor-se-á o percurso metodológico adotado mais detalhadamente.

A pesquisa realizada foi dividida em três diferentes etapas, conforme proposto por Minayo (1993), quais sejam: 1) fase exploratória; 2) realização da coleta de dados e trabalho de campo; e 3) análise e tratamento dos dados. Ressalta-se que esse processo, no entanto, não se deu de forma linear, pois a realidade é dinâmica e a pesquisa qualitativa se constrói durante todo o processo e não apenas com seus resultados (TRIVINOS, 1987).

A fase exploratória da pesquisa teve como objetivo a aproximação com a temática e com o próprio campo. Nessa etapa, foram consultadas diversas fontes documentais, tais como sites do Governo do Distrito Federal, bases de dados, artigos, revistas, relatórios, boletins ou manuais, a fim de compreender a implantação do OP no DF, identificar os atores sociais envolvidos no processo e iniciar o desvendamento do objeto de investigação.

Na revisão bibliográfica, o que se pretendeu foi localizar produções de diferentes períodos sobre o OP para uma maior aproximação teórica com o objeto de pesquisa. Essa revisão é relevante pois “fornece uma estrutura para estabelecer a importância do estudo e um indicador para comparar os resultados do estudo com outros resultados” (CRESWELL, 2007, p. 46). As informações alçadas na pesquisa exploratória e na revisão bibliográfica contribuíram para construção dos instrumentais semiestruturados de pesquisa (Apêndices “A” e “B”).

O trabalho de campo ocorreu entre os meses de maio e setembro de 2014 e utilizou técnicas qualitativas de aplicação de questionários, de entrevistas semiestruturadas e de análise documental para levantamento de dados². Conforme Laville e Dionne (1999) a utilização de questionários padronizados é interessante para a realização de sondagens. No caso da pesquisa, o objetivo da aplicação dos questionários foi identificar o perfil sócio-político dos conselheiros do OP, sendo aplicados 30 questionários dentre os 74 conselheiros (Apêndice “C”).

A etapa de realização de entrevistas semiestruturadas foi realizada com dois grupos de participantes que integram o OPDF: a sociedade civil (14 entrevistados) e o poder público (3 entrevistados), totalizando 17 entrevistas³. A vantagem da utilização da entrevista é que ela oferece maior amplitude que o questionário quanto à sua organização. Em se tratando de entrevistas semiestruturadas, sua flexibilidade possibilita um maior contato entre o entrevistador e o entrevistado, possibilitando assim a exploração em profundidade de seus saberes, representações e crenças (LAVILLE, DIONE, 1999).

Considerando o objetivo da pesquisa, foram priorizadas as entrevistas com os representantes da sociedade civil. Como esse universo inclui 1121 delegados e 74 conselheiros de 31 regiões administrativas e, considerando que a pesquisa é um estudo

² Por se tratar de pesquisadora integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Participação, Democracia e Serviço Social – GEPEDSS/SER/UnB, grupo coordenado pela Profa. Dra. Angela Neves – também orientadora do presente trabalho, a fase de coleta de dados contou com a participação da estudante de graduação Melina Sampaio de Ramos Barros, que também compõe o GEPEDSS e participou da aplicação de questionários e realização das entrevistas. Os dados dos questionários que possibilitaram a elaboração de gráficos nos capítulos III e IV foram cedidos pelo GEPEDSS a quem registra-se o agradecimento.

³ A proposta do projeto de pesquisa indicava a realização de 17 entrevistas, sendo 14 delas com a sociedade civil. No entanto, na fase da pesquisa de campo, alguns representantes do OP desistiram de participar da pesquisa alegando motivos pessoais ou que não gostariam de se manifestar com relação ao assunto, mesmo que garantida a preservação do anonimato. Considera-se que o menor número de entrevistas não prejudicou a análise de dados, tendo em vista que o número de entrevistas realizado foi suficiente para alcançar um ponto de saturação no qual algumas respostas se repetiram.

de caso, no qual se pretende compreender as categorias em profundidade ao invés de quantificar sua extensão, foram estabelecidos critérios qualitativos para selecionar os sujeitos da pesquisa.

Primeiramente, buscou-se priorizar entrevistas com representantes do OP de regiões onde houve maior participação nas plenárias de base. Combinado a esse critério, buscou-se ainda entrevistar pessoas chave de territórios que, após as plenárias de base, continuaram participando mais ativamente do OP como delegados e conselheiros. Essa identificação dos sujeitos da pesquisa ocorreu durante a fase exploratória, quando se observou a recorrência das mesmas pessoas participando de encontros e espaços de discussão referentes ao OP. Assim, entre a sociedade civil, foram entrevistados 13 conselheiros e 1 delegado⁴ do Orçamento Participativo, de 14 regiões administrativas distintas.

Com os membros do governo, as entrevistas objetivaram conhecer a relação e o papel do governo na gestão do OP tanto na coordenação quanto na execução das obras demandadas. Após participação em eventos organizados pela Coordenadoria das Cidades relacionados ao OP e conversas informais com membros do governo que o organizavam, foram realizadas 3 entrevistas com pessoas chave: a Gerente de Relações Comunitárias do OPDF/Coordenadoria das Cidades e dois representantes da administração regional de duas RAs. A escolha dessas RAs se deu em função de suas particularidades relatadas durante as entrevistas com membros da sociedade civil. A primeira teria uma relação mais distante com o OPDF, sem reconhecê-lo como espaço legítimo de interlocução direta entre a sociedade civil e o governo. No segundo caso, tratava-se de uma administração com mais aproximação com o OP, compreendendo-o como campo importante de luta por melhorias para a cidade.

O quadro a seguir apresenta uma síntese dos sujeitos que foram entrevistados durante a pesquisa⁵:

⁴ A entrevista com esse delegado foi realizada tendo em vista seu papel atuante no OPDF à frente do fórum de delegados no qual assumia, ainda que informalmente, a função de conselheiro do OP.

⁵ Todo o trabalho de pesquisa ora apresentado, em especial a pesquisa de campo na qual houve participação de seres humanos, foi pautada pelos princípios do Código de Ética do Assistente Social (1993), tendo em vista que foi realizada por assistente social no âmbito de um Programa de Pós Graduação vinculado ao Departamento de Serviço Social da UnB. O artigo 2º, alínea *i* da normativa estabelece “a liberdade na realização de seus estudos e pesquisas, resguardados os direitos de participação de indivíduos ou grupos envolvidos em seus trabalhos”. Ademais, os arts. 15 e 16 do referido documento ressaltam a responsabilidade do profissional e pesquisador do Serviço Social com o sigilo. Nessa perspectiva, assumiu-se o compromisso ético com o anonimato dos sujeitos da pesquisa para a preservação de sua privacidade, bem como o uso consciente dos dados de modo restrito aos objetivos da

Quadro 1 – Síntese dos sujeitos participantes da pesquisa

Identificação do entrevistado	Relação com o Orçamento Participativo	Região Administrativa de representação
<i>Representantes da Sociedade Civil</i>		
<i>Entrevistado 1</i>	Conselheiro	Itapoã
<i>Entrevistado 2</i>	Conselheiro	São Sebastião
<i>Entrevistado 3</i>	Conselheiro	Sobradinho
<i>Entrevistado 4</i>	Conselheiro	Samambaia
<i>Entrevistado 5</i>	Conselheiro	Paranoá
<i>Entrevistado 6</i>	Conselheiro	Santa Maria
<i>Entrevistado 7</i>	Delegado	Águas Claras
<i>Entrevistado 8</i>	Conselheiro	Riacho Fundo II
<i>Entrevistada 9</i>	Conselheira	Fercal
<i>Entrevistado 10</i>	Conselheiro	Brasília
<i>Entrevistado 11</i>	Conselheiro	Taguatinga
<i>Entrevistado 12</i>	Conselheiro	Riacho Fundo I
<i>Entrevistada 13</i>	Conselheira	Lago Norte
<i>Entrevistada 14</i>	Conselheira	Brazlândia
<i>Representantes do Governo</i>		
<i>Entrevistado 15</i>	Gerente de Relações Comunitárias do OPDF	Coordenadoria das Cidades
<i>Entrevistado 16</i>	Representante da Administração Regional	Itapoã
<i>Entrevistado 17</i>	Representante da Administração Regional	Samambaia

Fonte: Elaboração própria

A realização das entrevistas foi por meio de encontros pessoais em locais e horários previamente definidos com os participantes. Nessas ocasiões, foram realizados a identificação da pesquisadora, o esclarecimento quanto à pesquisa e seus objetivos e a

pesquisa e publicações correlatas. Para a garantia do sigilo em todas as entrevistas, utilizou-se o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice “D”) em duas vias, uma para a pesquisadora e outra para o entrevistado.

leitura e explicação do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice “D”). Compreendendo-o como uma expressão documental madura de uma cultura ética em pesquisa, o TCLE foi assinado pela pesquisadora e pelos entrevistados em duas vias, para que ambos retivessem cópia, sendo a via da pesquisadora para arquivamento após a finalização do estudo.

O projeto de pesquisa contava ainda com a realização de um grupo focal com representantes da sociedade civil para a discussão da relação entre o OP, participação e democracia. Esse grupo seria realizado em espaços do fórum de delegados que ocorreria de forma descentralizada em todas as regiões administrativas. No entanto, por uma mudança metodológica do OPDF, não foram realizadas novas reuniões periódicas dos fóruns no ano de realização da pesquisa de campo. Somadas a esse fator, as especificidades identificadas no OPDF durante a fase exploratória da pesquisa demonstraram a inviabilidade da realização do grupo focal, tendo em vista que uma série de fatores – detalhadas no último capítulo – contribuiu com uma desmobilização da sociedade civil em relação ao OP.

Em resumo, este estudo apresentou as seguintes etapas metodológicas: 1. pesquisa exploratória; 2. revisão bibliográfica e elaboração de instrumental; 3. trabalho de campo (a. levantamento de registros documentais sobre o OP; b. participação da pesquisadora como observadora das reuniões do OP – fóruns de delegados e reuniões do conselho; c. aplicação de questionários aos conselheiros do OPDF; d. realização de entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil; e. realização de entrevistas semiestruturadas com representantes do governo); 4. análise qualitativa dos dados.

Para extração e leitura aprofundada dos dados da pesquisa, as entrevistas foram gravadas e transcritas. Creswell (2007) interpreta essa fase como organização e preparação dos dados para a análise. Em seguida, foi realizada a análise qualitativa dos dados, que levou em consideração os fundamentos teóricos da pesquisa.

A dissertação está organizada em quatro capítulos, além de uma introdução e de suas considerações finais. O capítulo I é dedicado ao levantamento teórico sobre as categorias de análise com as quais dialogam a análise de dados. O capítulo II apresenta uma revisão de literatura sobre Orçamento Participativo e destaca as principais variáveis de análise presentes na produção bibliográfica da área. O capítulo III situa a realidade do OP no Distrito Federal, passando pela primeira experiência implantada em 1995 até a atual configuração. Espera-se que os três primeiros capítulos municiem o leitor de

informações necessárias para uma compreensão mais contextualizada sobre a realidade atual do OPDF, cujos dados analíticos estão apresentados no último capítulo. Neste, buscou-se cercar o objeto de pesquisa e desenvolver as principais questões advindas da pesquisa de campo, promovendo sua articulação com a produção teórica.

CAPÍTULO I – DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CULTURA POLÍTICA

As palavras democracia e democrático são utilizadas na contemporaneidade sem qualquer discriminação. A polissemia do léxico democracia tem se apresentado como um dos mais controversos temas políticos. Talvez por isso que o tema seja constantemente retomado como enigma para os mais diversos saberes.

Foram os gregos a utilizarem pela primeira vez o termo democracia ao governo de suas cidades-estado. De lá para cá, os significados dos termos gregos *demos* e *kratos* assumiram diversas perspectivas e transformações na prática, durante os diferentes períodos históricos e na construção teórica dos autores.

Não é difícil observar que governos com práticas antônimas definem-se gramaticalmente como democráticos. Ao menos nominalmente, todos são democráticos. Conforme aponta Coutinho (2008a)

No mundo atual, boa parte da batalha das ideias que se trava entre as diferentes forças sociais centra-se na tentativa de definir o que é democracia, já que essa forma de regime político é hoje reivindicada por praticamente todas as correntes ideológicas, da direita à esquerda. (...) o fato de que todos hoje se digam “democratas” não significa que acreditem efetivamente na democracia, mas sim que se generalizou o reconhecimento de que a democracia é uma virtude. A hipocrisia consiste em que, com extrema frequência, essa palavra — ainda que dita com ênfase — não significa absolutamente o que a história da humanidade e o pensamento político entenderam e entendem por democracia.

Se for definida etimologicamente - democracia como governo do povo, sistema em que cada cidadão participa do governo – talvez se perceba que ela não existiu de fato ou não existirá. Descrevendo-a tal como é em cada contexto, observa-se que houve e há muita diversidade nas concepções e práticas democráticas. Partindo do princípio de como ela deve ser, a democracia pode constituir um sistema que não se contenta com o provável, e, por essa razão, apresenta-se como utopia.

Em todos os casos, seja em sistemas democráticos mais recentes ou mais consolidados ao longo do tempo, a democracia apresenta desafios que estão na ordem do dia. Para os países recentemente democratizados, a questão que se apresenta é saber como as novas instituições e práticas democráticas podem ser reforçadas. Para as democracias mais antigas, o problema é aperfeiçoar e aprofundar a sua democracia (DAHL, 2009).

Assim, o que se observa nas sociedades ocidentais é que a democracia constitui valor inegociável que norteia o discurso político. Portanto, as práticas políticas

implementadas devem minimamente corresponder a esse valor. Contudo, conceituá-la é um desafio, posto que suas definições são diversas e o uso indiscriminado do termo demonstra uma disputa pelo seu significado.

Há autores que relacionam a democracia apenas com a dominação burguesa (HOBSBAWM, 2007), outros compreendem a democracia com um foco político mais social democrata, cuja expressão se dá por meio de eleições regulares e da garantia de manutenção das liberdades civis dos cidadãos (GIDDENS, 1999). Há, ainda, visões mais minimalistas de democracia, cujas definições se aproximam de um viés mais procedimental e reduzido a uma esfera metodológica (SCHUMPETER, 1984) e, por outro lado, outras perspectivas que lhe conferem caráter mais substantivo (PATEMAN, 1992; SANTOS & AVRITZER, 2002; MIGUEL, 2003).

Muito embora essa pluralidade conceitual, de modo geral, todas elas têm em comum a compreensão de democracia como regime em que o povo governa a si mesmo, quer diretamente, quer por meio de representantes eleitos. Nesse espesso universo de ideias, cabe indagar: por que democracia?

Em busca de resposta a essa questão, Dahl (2009) aponta pelo menos dez consequências desejáveis da democracia que a torna vantajosa em relação a qualquer alternativa viável: 1. Evita a tirania; 2. Preserva direitos essenciais; 3. Liberdade geral; 4. Autodeterminação; 5. Autonomia moral; 6. Desenvolvimento humano; 7. Proteção dos interesses pessoais essenciais; 8. Igualdade política; 9. Busca pela paz; e 10. Prosperidade. As duas últimas aplicam-se às democracias modernas.

A democracia garante aos seus cidadãos uma série de direitos fundamentais que outros sistemas não democráticos não podem conceder, ela não é somente um processo de governar. Nenhum outro regime político permite a liberdade de organização coletiva para que as demandas da população se expressem politicamente. Nenhum outro regime tem tanta potencialidade para dirimir a violência como parte da vida humana.

Essa perspectiva requer a compreensão mais ampla e substantiva de democracia. É preciso atingir um nível de democratização para além da instituição procedimental.

Diante de tamanhos debates e disputas, a tentativa de apreender um conceito para a democracia torna-se tarefa complexa. Por isso, este primeiro capítulo busca reunir contribuições para uma discussão mais geral sobre a democracia e o contexto brasileiro de participação sócio-política. Ele está organizado da seguinte forma: 1) na primeira seção, busca-se pontuar as principais teorias democráticas e tecer algumas notas introdutórias para a problematização do conceito; 2) na segunda seção, pretende-

se situar a discussão mais geral sobre democracia e participação no contexto brasileiro, com destaque para a relação entre Estado e Sociedade Civil; 3) na última parte do capítulo, traz-se uma discussão sobre cultura política e esfera pública, conceitos essenciais para a compreensão do objeto de pesquisa.

1.1. Revisitando a teoria democrática

O histórico debate sobre a democracia demonstra a centralidade do tema nos pensamentos políticos clássico e contemporâneo. A consolidação do pensamento democrático moderno ocorreu a partir das grandes revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, ocorridas na Europa e nas Américas⁶.

Contudo, foi em tempos mais recentes que a democracia se tornou uma forma de governo inquestionável. Anteriormente, o valor democrático não era unânime, pois, para alguns, o povo não poderia governar a si mesmo, apenas aos mais capacitados caberia a missão de indicar de que forma a sociedade deveria ser conduzida⁷.

Durante a Idade Média (séculos V a XV), a concepção de superioridade da Igreja ao poder secular baseava-se na visão cristã de mundo, que transformou a lógica

⁶ Wood (2011) problematiza a moderna concepção de cidadania ao afirmar que a origem dos princípios constitucionais modernos tem seus marcos na ascensão das classes proprietárias que emergem com o capitalismo liberal. A ideia de governo limitado e da separação de poderes são princípios que demonstram as implicações do “governo pela demos”. No entanto, tais princípios são também o reflexo da afirmação dos próprios senhores de sua independência em relação às reivindicações da monarquia. Para a autora, o *Bill of Rights* [carta de direitos] inglês, de 1689, por exemplo, não foi um documento de um demos livre, mas dos próprios senhores que afirmaram privilégios feudais e a liberdade da aristocracia tanto contra a Coroa, quanto contra a multidão popular, para que os proprietários pudessem dispor como quisessem de sua propriedade e de seus servos.

⁷ No debate da teoria democrática, buscando compreender a democracia como forma de organização política, no compêndio de conceitos-chave em democracia organizado por Mackenzie (2011), destaca-se o pensamento de Platão que, na busca de resposta do que é a justiça, baseia-se em três argumentos centrais em desfavor da democracia. Primeiramente, a democracia seria insustentável porque o povo, em sua maioria, seria um mal juiz por ser influenciado por suas emoções. Portanto, poderia favorecer uns em detrimento de outros. Os filósofos, por outro lado, conheciam a realidade e poderiam fazer a separação entre conhecimento e opinião. Em segundo lugar, a democracia produziria mais líderes com tomadas de decisão deficientes. Isso por quererem tomar decisões que agradem a maioria da população, quando “a tomada de decisão carece da sabedoria necessária a um bom governo” (MACKENZIE, 2011, p. 113). Por fim, a democracia seria uma forma de governo com tendência ao tribalismo, uma vez que, ao maximizar a liberdade dos súditos, ela fortaleceria a formação de facções e sectarismo. Assim, a conclusão de Platão é a de que a democracia não pode ser a melhor forma de governo, pois conduz à tirania. Ela resultaria em tamanha dissolução social e política que não haveria outro meio de restaurar a ordem que não fosse a própria tirania. Portanto, o poder deveria existir nas mãos de uma minoria que tenha a habilidade e o conhecimento necessário, já que o povo seria carente de conhecimento político.

da polis em um sistema teológico. Se na concepção grega a polis era um bem político, na concepção cristã o bem reside na submissão à vontade da divindade (HELD, 2006). Ainda de acordo com Held (2006), a transferência da lógica da polis para um sistema teológico, com a substituição do *homo politicus* pelo *homo credens*, repercutiu no desaparecimento, por um longo período, do cidadão ativo, na teoria e na prática políticas.

O questionamento ao absolutismo ganhou força com a ascensão do liberalismo, corrente representada pela burguesia como nova classe social e classe dominante. Sua tarefa central foi a consolidação de uma ordem burguesa na qual o poder fosse limitado mediante a maximização da liberdade individual, no exercício dos direitos e da lei.

No século XVII, a democracia surge como expressão política de um processo de modernização econômica, intelectual e aumento exponencial da industrialização. Emerge profundamente enraizada nas transformações social e econômica, cujos conceitos centrais são liberdade e igualdade como ideais políticos. Como direitos civil e político, liberdade e igualdade foram reivindicadas em desfavor do Estado absolutista, pretendendo estabelecer um limite à arbitrariedade do poder estatal (tortura, prisões injustificadas e perda de liberdade).

Com a mudança de concepção no que se refere à limitação do poder do soberano, o Estado liberal burguês passou a ser legitimado pela vontade popular, por meio de representantes e não mais pelo direito divino característico dos Estados absolutistas. O governante não seria mais um soberano no sentido tradicional, mas um agente administrativo da justiça.

Somado a isso, nas sociedades industriais modernas, diversos fatores contribuíram com a inviabilidade da reunião do povo para a tomada de decisões. O aumento no tamanho dos Estados, o volume populacional e o enfraquecimento dos vínculos de solidariedade e dependência social tornaram a reunião de todo o povo, conforme a concepção clássica de democracia, uma tarefa irrealizável (SILVA, 2011).

Nesse contexto, o ideal da democracia como o governo do povo pelo povo e a ideia de um governo representativo eram concepções consideradas divergentes. O conceito de representação política deve muito à teoria hobbesiana do contrato social. Em sua obra *O Leviatã* (2005), o autor concebe que o estado da natureza é um estado permanente de guerra, marcado pela competição e pela insegurança. Configurado pelo desejo de auto-preservação e desejo de poder, o direito natural permitia ao homem fazer tudo o que estivesse ao seu alcance para manter sua integridade física. Nessa concepção,

os homens se unem para formar o Estado para não prejudicarem sua preservação. O pacto social, o contrato é o que obriga os indivíduos a buscarem a paz por meio de regras de convívio social e subordinação política, sendo que o direito natural é transferido ao Estado enquanto poder soberano.

De acordo com Hobbes, é por meio do contrato social que as pessoas delegam autoridade a um representante (ou assembleia), estando ele autorizado a tomar decisões por um grupo de pessoas. Assim, é por meio do consentimento que ocorre a representação.

Assim como Hobbes, John Locke também desenvolveu uma teoria sobre a forma de poder político que deveria ser constituída para a garantia de segurança dos indivíduos. Para ele, no estado da natureza o homem é livre e possuidor de propriedade que é adquirida por meio do seu trabalho. No entanto, pode haver inconveniências no estado da natureza, porquanto um indivíduo poderia querer apropriar-se de um bem alheio. Tal situação demonstra que o possível conflito constitui uma ameaça à paz natural. Assim, a passagem do estado de natureza à sociedade civil ocorre para assegurar e conservar o direito natural à propriedade.

Locke, diferentemente de Hobbes, é favorável à divisão de poderes, sendo a autoridade composta pelo poder legislativo e pelo monarca enquanto poder executivo, devendo este ser subordinado ao legislativo. Outra diferença entre os pensadores é que para Locke o Estado deve garantir aquilo que já existia, ou seja, a propriedade, e não proteger somente a vida, conforme o pensamento de Hobbes. Para aquele, o pacto se estabelece pelo consentimento regulamentado por lei, não configurando-se como pacto de submissão. “As formulações de Locke constituíram as diretrizes fundamentais do Estado liberal, inaugurando aquele que se firmaria como um dos princípios e fundamentos centrais do liberalismo” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 27). Nesse caso, o poder político pertence aos que possuem a propriedade – homens nobres e burgueses – e que deveriam votar e eleger representantes para elaboração de leis e proteção da propriedade.

No século XVIII, Rousseau se destaca entre os pensadores clássicos por suas formulações acerca da democracia. Conforme Coutinho (2008b), Rousseau elaborou uma crítica radical da sociedade existente e apontou os limites ideológicos contidos no liberalismo. Segundo as formulações rousseauianas, é na instituição da propriedade privada que se origina uma série de desigualdades no acesso à riqueza, além da rivalidade de interesses e da concorrência. (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

No clássico *O contrato social* (1762), Rousseau descreve sua formulação sobre o estado da natureza, um período em que

los hombres fueron fundamentalmente iguales y vivieron vidas relativamente solitarias pero libres em diversas circunstancias naturales. Sin embargo, una serie de obstáculos – las debilidades individuales y los deseos egoístas, las miserias comunes y los desastres naturales – llevaron a la gente a desarrollar nuevas instituciones (...). De este modo, el pueblo se unió para crear mediante um “contrato social” la posibilidad de una vida en común bajo la oportunidad de desarrollar sus capacidades em um marco seguro (HELD, 2006, p. 79).

É por meio do contrato social que os indivíduos se colocam sobre a direção suprema de uma vontade geral. Esta não é sinônimo de vontade da maioria, pois seria uma vontade tirana, porquanto o voto do maior número de indivíduos representa uma imposição aos demais. Em contraposição, “a vontade geral é entendida como o que traduz o que há de comum nas vontades individuais e não simplesmente a soma de vontades particulares ou da maioria” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 29). O que sustenta a vontade geral é o que há de interesse comum em uma comunidade, sendo que o povo é soberano na medida em que participa ativamente da articulação da vontade geral, sendo a lei a expressão de sua soberania (HELD, 2006).

O autor formulou a proposta de uma sociedade alternativa, profundamente democrática e popular e, por essa razão, a soberania não pode ser representada, delegada a um grupo específico. Para justificar este argumento, Rousseau afirma que

A soberania não pode ser representada pela mesma razão pela qual não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa. É ela mesma ou é outra, não há meio termo. Os deputados do povo não são nem podem ser seus representantes; não passam de comissários seus, nada podendo concluir definitivamente. É nula toda a lei que o povo não ratificar. O povo inglês pensa ser livre e muito se engana, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos todos os membros do parlamento; uma vez eleitos, ele é escravo, não é nada (...). No momento em que um povo se dá representantes, não é mais livre, não mais existe. (ROUSSEAU, 1996, p. 113-114).

Portanto, a teoria de Rousseau defende que a força soberana pertence ao legislativo composto pelo próprio povo, e a lei representa a manifestação direta da vontade geral traduzida em assembleia. Já o governo corresponde ao poder executivo, encarregado de materializar as leis declaradas pela vontade geral.

No século XX, os horrores da Segunda Guerra Mundial e regimes totalitários como fascismo e nazismo tornaram claro que as nações não poderiam ser conduzidas somente pela figura de um líder carismático. A Guerra Fria colocou em confronto a concepção democrática da burguesia liberal *versus* o modelo comunista de governo, que se pretendia como “democracia de trabalhadores”, mas se configurou como um Estado de partido único distante de características democráticas. Por tais razões, parece haver, em alguma medida, um déficit democrático ainda significativo nos sistemas políticos contemporâneos.

Ainda sobre o déficit democrático, Arato (2002) aponta a insuficiência da democracia contemporânea:

quando o corpo legislativo se oferece como o único solo de deliberação pública, as objeções permanecem as mesmas que no caso da versão doutrinária da soberania parlamentar: em nome do povo, a legislatura pode reproduzir pela discussão apenas sua própria vontade corporativa e, provavelmente, apenas a vontade parcial da facção mais forte. Mesmo que a deliberação legislativa seja monitorada e influenciada por processos sociais de deliberação, não há, dentro de um modelo puramente deliberativo de democracia, garantias institucionais de que os interesses públicos não sejam usados de modo meramente retórico e que as contribuições da opinião pública sejam seriamente consideradas pela legislatura (Arato, 2002, p. 89).

Observa-se que a democracia está entre as grandes bandeiras sobre as quais não se fala contra, assim como saúde e educação. Contudo, questiona-se se o fato de se tornar um mero discurso não constitui um dos grandes problemas democráticos contemporâneos.

Democracia como procedimento e democracia como substância

É conhecido o “modelo democrático” formulado por Schumpeter em sua obra *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Neste a democracia é definida como:

um *método* político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas (SCHUMPETER, 1961, p. 269, grifo do autor).

A questão central para o método democrático na teoria do autor é a competição entre os que tomam as decisões pelo voto do povo. Essa competição é comparada,

inclusive, a uma operação do mercado econômico onde as políticas são equivalentes aos produtos colhidos pelos eleitores, e os partidos regulam-na entre os rivais, à semelhança das associações de comércio (PATEMAN, 1992). Para Schumpeter, o conceito de partido distancia-se de uma idealização como um grupo de pessoas que tensionam promover o bem público em torno de princípios comuns. Antes, o teórico situa a concepção de partido numa lógica de mercado econômico:

Em determinadas épocas, evidentemente, todos os partidos adotarão um conjunto de princípios e plataformas, que podem ser característicos do partido que os adota e importante para seu sucesso, como as marcas de mercadorias que uma loja de departamentos vende são características suas e importantes para seu êxito. Mas a loja não pode ser definida em termos das marcas que vende, nem o partido definido em termos dos princípios que adota. O partido é um grupo cujos membros resolvem agir de maneira concertada na luta competitiva pelo poder político. Se não fosse assim, seria impossível aos diversos partidos adotar exatamente, ou quase exatamente, os mesmos programas. E isso acontece, como todos sabem. Partido e máquina eleitoral constituem simplesmente a reação ao fato de que a massa eleitoral é incapaz de outra ação que não o *estouro da boiada*. Representam, por conseguinte, uma tentativa de regular a luta eleitoral da maneira exatamente semelhante à que encontramos nas associações patronais de comércio. A psicotécnica da administração e da propaganda partidária, *slogans* e marchas patrióticas não constituem, pois, acessórios, mas a própria essência da política. Da mesma maneira, o chefe político. (SCHUMPETER, 1961, p. 344, grifo do autor).

Há nessa abordagem uma valorização da competição pela liderança que reforça a necessidade de uma classe política dominante que poderia fornecer os candidatos à liderança do governo. Assim, a influência do povo nas decisões políticas de uma sociedade se daria, preponderantemente, pelo voto. Na perspectiva schumpeteriana, a participação ativa da população nas decisões políticas não tem um papel de centralidade, “tudo o que se pode dizer é que um número suficiente de cidadãos participa para manter a máquina eleitoral – arranjos institucionais – funcionando de modo satisfatório” (PATEMAN, 1992, p. 14).

Assim, esse modelo teórico traz a concepção de democracia como um mecanismo para escolher e autorizar governos, a partir de grupos que competem pela liderança, cuja escolha é realizada pelo voto. Para Schumpeter, “a democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão” (SCHUMPETER, 1961, p. 339). O papel dos votantes é o de escolher os representantes que lhes parecem mais adequados para decidir quais serão os problemas políticos e

como resolvê-los. Esse sistema eleitoral tem como objetivo principal possibilitar o rodízio no poder e evitar a tirania (CHAUÍ, 2008).

Essa teoria confere ao modelo político uma perspectiva de mercado econômico, fundado no pressuposto da “soberania do consumidor e da demanda que, na qualidade de maximizador racional de ganhos, faz com que o sistema político produza a distribuição ótima de bens políticos” (CHAUÍ, 2008, p. 138). Cabe ao Estado, nesse contexto, reforçar acordos e apaziguar os conflitos que podem se originar da natureza instável e consumidora dos sujeitos políticos.

Schumpeter supõe um Estado organizado comercialmente, no qual vigoram a propriedade privada, a divisão do trabalho e a livre concorrência. O Estado aparece como um ente neutro capaz de apaziguar conflitos, sem tomar partido em interesses de classe. No entanto, conforme aponta Wood (2006), o Estado capitalista – que é separado da economia, embora intervenha nela – pode, aparentemente, pertencer a todos por meio de sufrágio universal, sem que se usurpe o poder de exploração do apropriador. Assim, as novas formas de controle de classe passam para as mãos “impessoais” do Estado.

Não se trata de negar a relevância do sufrágio universal como conquista democrática, mas de demonstrar que a existência do direito de votar é insuficiente para definir o grau de democratização de um sistema político. Destarte, o princípio de “uma pessoa, um voto” resume a dimensão central igualitária da democracia - a ideia de igualdade democrática relacionada ao voto. Todavia, a questão motora da igualdade democrática está relacionada à possibilidade de participação, no sentido de que os cidadãos e coletividades tenham vez de decidir politicamente, por meio do processo participativo.

A forma de democracia que transfere o processo decisório para os representantes eleitos por meio de sufrágio universal reduz o espaço da política e da participação aos poucos “qualificados” a fazê-lo. É o que Santos e Avritzer (2002) denominam como “democracia de baixa intensidade”.

Por essa razão, faz-se necessário resgatar outras perspectivas de democracia cujas concepções estejam além de um aspecto procedimental. Nesse caso, serão abordadas as ideias desenvolvidas por Rousseau, no século XVIII, tendo em vista ser este o teórico por excelência da participação e que sua concepção da natureza do sistema político descrita em *O contrato social* é vital para a teoria da democracia participativa (PATEMAN, 1992).

Para o teórico, o significado da democracia participativa está para além da manutenção de arranjos institucionais tradicionais, “ela também provoca um efeito psicológico sobre os que participam⁸, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes dos indivíduos que interagem dentro delas” (PATEMAN, 1992, p. 35).

Rousseau defende que as diferenças ou desigualdades existentes entre os indivíduos de uma sociedade não deveriam conduzir à desigualdade política. Portanto, a participação no processo decisório não deve ser restrita aos representantes eleitos que formulam as leis. Por consequência, a lei representa o resultado do próprio processo participativo onde os cidadãos são executores das leis que eles mesmos fizeram (*ibidem*). O direito de opinar, de propor, de dividir, de discutir que o governo tem sempre o grande cuidado de reservar aos seus membros (ROUSSEAU, 1996, p. 127).

Observamos, aqui, que o debate sobre a teoria democrática é denso e não é objetivo deste projeto de pesquisa esgotá-lo. Antes, é preciso situar as diferentes perspectivas teóricas sobre a democracia para que a pesquisa ora proposta possa aprofundar que concepção de democracia se traduz no Orçamento Participativo, ocorrido no Distrito Federal entre os anos 2011 e 2014.

Assim, destacamos que, se por um lado existe esta leitura da democracia enquanto forma – no sentido de constituir um instrumento procedimental e institucional - a democracia também aparece no debate de outros autores como uma substância⁹, por representar a base não só material, mas um valor para a construção da sociabilidade. Nesse escopo, a democracia é discutida como processo histórico e condição social para a emancipação política e humana.

Essa discussão de perspectiva demonstra a disputa pelo significado da democracia. Luxemburgo (2002) enfatizava a contradição do capitalismo em relação à democracia que se manifestava no parlamentarismo moderno. Ocorre que o parlamento exprimiria os interesses do conjunto da sociedade, no entanto, Luxemburgo (*ibidem*) aponta que o caráter democrático das instituições pode ser reduzido a uma mera dimensão formal

⁸ Rousseau destaca a dimensão educativa, o controle e a integração como funções inerentes à participação (PATEMAN, 1992).

⁹ Bobbio (2004) ao tratar do debate da democracia formal e da democracia substancial destaca a primeira como governo do povo e a segunda como democracia enquanto governo para o povo. Destes dois significados, seria o primeiro relacionado historicamente à formação do Estado liberal.

o que o parlamentarismo representa aqui é unicamente a sociedade capitalista, quer dizer uma sociedade onde predominam os interesses capitalistas. Por consequência, nessa sociedade, as instituições formalmente democráticas reduzem-se, no seu conteúdo, a instrumentos dos interesses da classe dominante. Existem provas concretas: desde que a democracia tem a tendência para negar o seu carácter de classe e para transformar-se num instrumento dos autênticos interesses do povo, as formas democráticas são sacrificadas pela burguesia e pela sua representação do Estado. Também a ideia da conquista por uma maioria parlamentar aparece como um cálculo errado: preocupando-se unicamente, à semelhança do liberalismo burguês, com o aspecto formal da democracia, descuida-se totalmente o outro aspecto, o do seu conteúdo real (LUXEMBURGO, 2002, p. 13).

A autora compreende o conteúdo real da democracia como parte necessária ao caminho revolucionário, contrapondo-se à leitura do campo da esquerda que situa as instituições democráticas como exclusivo instrumento da burguesia.

Para Luxemburgo (*ibidem*), o sucesso do projeto revolucionário não está na tomada abrupta do Estado e instalação de uma ditadura do proletariado. Antes, a construção de uma sociedade socialista se fundamenta no debate e na liberdade de expressão da vida pública ativa das camadas populares. A massa trabalhadora deixa de ser uma massa governada, para viver ela mesma a vida política e econômica na sua totalidade.

No texto *O que quer a Liga Espártaco?*, escrito por volta de 1918, Luxemburgo defende que não se pode democratizar a sociedade exclusivamente pela via do parlamento: “esta transformação e esta revolução não podem ser decretadas por autoridade, comissão ou parlamento nenhum, são as massas populares as que tem de empreendê-las e realizá-las” (LUXEMBURGO, 1978, p. 153). Ela ressignifica a democracia como um processo vivo, enfatizando o seu conteúdo social para além dos limites da democracia liberal.

O conteúdo do processo democrático para Luxemburgo, portanto, está fundamentado na liberdade das massas para construir o caminho revolucionário. Conclui-se, do pensamento da autora, que democracia não se confunde com regime de governo, porquanto

A essência da sociedade socialista consiste em que a grande massa trabalhadora deixa de ser uma massa governada para viver, sem dúvida, ela mesma a vida política e econômica com autonomia, a orientá-la por uma autodeterminação consciente (LUXEMBURGO, 1978, p.154).

Trata-se de uma crítica que desmistifica a democracia como procedimento formal. A verdadeira democracia “não se encontra lá onde o escravo assalariado se senta ao lado do capitalista e o proletariado agrícola ao lado do latifundiário, em falaciosa igualdade, para debater num parlamento os seus problemas vitais” (*ibidem*, p.157).

A questão central que se coloca neste debate é o fim do monopólio do poder que, no âmbito da ordem capitalista, apresenta-se permeado por contradições: por um lado, identifica-se a socialização da produção em todas as suas formas, por outro, os frutos do trabalho social permanecem apropriados de forma privada e individual. No âmbito político, a contradição se expressa na socialização da política e na ampliação da participação das massas na vida pública, enquanto os aparelhos de poder conservam-se restritos a grupos dominantes (COUTINHO, 1994).

Carlos Nelson Coutinho, pensador de referência para os estudos da teoria política no Brasil, ressalta a necessidade da superação dialética da democracia liberal cuja questão central que se coloca é da luta das massas e da socialização dos meios e dos processos de governar o conjunto da vida social. A luta pela construção de uma nova ordem societária “não elimina apenas a apropriação privada dos frutos do trabalho coletivo; elimina também – ou deve eliminar – a apropriação privada dos mecanismos de dominação e de direção da sociedade em seu conjunto” (COUTINHO, 1984, p. 23).

A crítica de Coutinho ao capitalismo e ao Estado capitalista se faz no sentido de que o isolamento deste Estado se disfarça atrás de sua burocracia, quando na realidade coloca os interesses capitalistas globais acima do conjunto da sociedade. Essa crítica se aproxima da perspectiva de Gramsci, teórico que lança as bases para uma refundação da teoria marxista da transição ao socialismo, colocando a questão democrática no centro dessa trajetória.

Enquanto Marx esboçou pressupostos de uma crítica da democracia representativa burguesa que tinha no Estado o seu comitê executivo, Gramsci amplia a concepção de Estado, concebendo-o como o conjunto da Sociedade Política - composta pelos aparelhos coercitivos do Estado - e Sociedade Civil, constituindo o conceito de Estado ampliado.

Para Gramsci, não se trata de superar o Estado tomando-o de assalto e implementando uma ditadura do proletariado, antes, importa disputá-lo hegemonicamente por meio da organização coletiva da sociedade civil. A disputa por hegemonia não é sinônimo de dominação no sentido de opressão, ela se dá no campo da disputa entre projetos políticos pelo consenso ou consentimento (ALONSO, 1996).

Com base na análise de Gramsci, compreende-se que a democracia é um regime político que possibilita a disputa hegemônica por meio da ação coletiva em que os mais diversos grupos e demandas podem se expressar politicamente¹⁰. Por isso, concordando com Coutinho (1984), observa-se que a própria implantação e manutenção dos institutos democráticos no capitalismo torna-se viável pelo caminho da luta do movimento popular organizado. Dessa forma, na construção de um novo projeto de sociedade, como o socialismo, “continuarão a ocorrer situações que só a democracia política será capaz de resolver, no sentido mais favorável à explicitação do gênero humano” (COUTINHO, 1984, p. 24).

Nesse sentido, Coutinho afirma, ainda, que:

para os que lutam pelo socialismo em nome de interesses históricos e universais dos trabalhadores, na convicção de que somente o socialismo é capaz de promover a libertação de toda a humanidade, a democracia política não é um simples princípio tático: é um valor estratégico permanente, na medida em que é condição tanto para a conquista quanto para consolidação e aprofundamento dessa nova sociedade (COUTINHO, 1984, p. 25).

Ao expor seu pensamento sobre o papel da democracia na transição socialista, Netto (1990) afirma que o capitalismo produz e articula seus mecanismos econômicos com variadas formas políticas, inclusive “a moderna democracia política” (NETTO, 1990, p.73). Contudo, ressalta que a estrutura econômica do capital se mantém hegemônica “apenas enquanto exclui das instâncias de decisão as massas que a põe em funcionamento, que a realizam historicamente” (*ibidem*, p. 75).

Essa coexistência entre um sistema político que se afirma democrático, mas que perpetua a exclusão das massas da tomada de decisão, privilegiando a manutenção de uma estrutura econômica é para Netto (*ibidem*) uma contradição não eliminável do capitalismo. Portanto, a moderna democracia política fundamenta-se na igualdade jurídica e formal e, neste caso, só seria compatível com a estrutura capitalista como um método.

Com isso, ainda que permeada por contradições, Netto reconhece que a consolidação dos institutos democráticos permite às classes e grupos sociais “reduzir

¹⁰ NETTO (1990), ao expor seu pensamento sobre democracia e transição socialista, afirma que até mesmo a conquista da igualdade jurídica e formal se deu no capitalismo com o desenrolar de grandes lutas sociais.

substantivamente a legitimidade e viabilidade das respostas tendentes a acentuar os graus de restritividade” (NETTO, 1990, p.78). Com base em Cerroni (1968 e 1977), e buscando explicitar as contradições que envolvem o debate democrático, ele elabora uma distinção entre a democracia-método e a democracia-condição social.

A primeira seria meramente formal, constituída pelos mecanismos institucionais que, sob formas diversas, permitem a livre expressão de opiniões e opções políticas e sociais. A segunda, superando o caráter estritamente procedimental, seria um ordenamento societário em que todos teriam chances de intervir de forma ativa nas decisões que afetam a gestão da vida social (NETTO, 1990).

Entendemos que a democracia-condição social é uma perspectiva de análise que está relacionada com os pressupostos dos espaços públicos participativos, como o Orçamento Participativo, pois este se pretende como um instrumento de socialização do poder político, colocando em xeque a democracia representativa.

Em síntese, Netto assume que a democracia enquanto fundamento político da cidadania é possível no capitalismo, mas que esta viabilidade é construída devido à luta de classes e das camadas subalternas, que se constitui como luta por participação. Todavia, a democracia encontra limites no capitalismo que trazem uma dupla exigência às classes subordinadas, quais sejam:

forçar pela prática do mais amplo jogo democrático e pela generalização e universalização da democracia e, ao mesmo tempo, deslocar a legitimação da ordem burguesa no próprio marco do ordenamento capitalista – sem o que a construção da sua hegemonia torna-se visceralmente problemática (NETTO, 1990, p.125).

A democracia enquanto substância – ou, como denomina Netto (1990), como condição social - se coloca como um processo em construção, um dever. Ela reconhece os avanços do sufrágio universal e lutas parlamentares para a população, mas se reconhece a necessidade de avanço da democracia enquanto ação política que se dá no terreno da participação. Assim, aponta-se não só a necessidade de ampliação e fortalecimento de instituições democráticas, mas a incorporação dos valores democráticos na vida humana.

Esses institutos democráticos são o que Coutinho (1984, p. 26) denomina como “mecanismos através dos quais essas massas populares se organizam de baixo para cima, constituindo o que poderíamos chamar de sujeitos políticos coletivos”. A ideia de

participação associada à democracia cria e recupera diversos sentidos em uma arena onde projetos políticos estão em constante disputa por significados.

Destaca-se que o debate sobre a participação se trata de um campo complexo e diversificado. No que interessa diretamente a esta dissertação, observa-se a natureza da democracia como um processo em construção em que o conceito de política se amplia nos termos gramscianos, baseado na concepção de hegemonia. Para compreender melhor o contexto da participação frente a complexidade das demandas sociais, políticas e culturais, a próxima sessão aborda o cenário brasileiro de construção da participação tangenciando a relação entre Estado e Sociedade Civil.

1.2. Notas introdutórias ao conceito de sociedade civil e suas práticas participativas no Brasil

A categoria sociedade civil é tratada na teoria social com um caráter mais flexível, no sentido de que persiste uma imprecisão conceitual sobre o tema. Tanto o Estado como a sociedade são instâncias complexas, contraditórias. Não se constituem como algo dado ou estático, mas variam no tempo e no espaço e não são de fácil explicação. Não há na literatura uma única concepção deles e nem da relação que estabelecem entre si (PEREIRA, 2009).

Buscar compreender conceitualmente a sociedade civil torna-se uma espécie de chave teórica para desvelar mistérios das relações entre Estado e sociedade, mesmo com difusos horizontes no âmbito teórico (ACANDA, 2002).

Um dos primeiros a usar o termo sociedade civil foi Santo Agostinho, no século V. Ele compreendia a sociedade civil como “uma reunião de homens associados por um reconhecimento comum do direito e por uma comunidade de interesses” (ALONSO, 1996, p.11, tradução nossa). A sociedade civil é o espaço onde os homens procuram e administram os bens temporais.

Oito séculos depois, São Tomás de Aquino apresentou a sociedade civil como algo julgado por norma superior, sendo que o equilíbrio entre os elementos da justiça e da sociedade civil seriam fundamentais para que houvesse uma primordial e necessária harmonia.

A ideia de sociedade civil remonta também às revoluções burguesas do século XVIII, sendo retomada durante meados do século XIX pelo liberalismo e, no século XX, por Gramsci. As teorias contratualistas do direito natural, ou jusnaturalismo, foram

desenvolvidas no processo de transição da sociedade feudal para o modo de produção capitalismo. O contratualismo se opunha ao controle da religião sobre o Estado por compreender que ele não existe por uma ordem divina. Atingindo a ordem feudal e absolutista, seus autores afirmam que nos homens existe algo, em sua essência, que os torna iguais, qual seja, a razão¹¹. Assim, o Estado representa um acordo entre a maioria dos indivíduos que saem de um estado de natureza (sem regras sociais) e fundam a sociedade com normas.

Contratualistas como Hobbes, Locke e Rousseau utilizam o conceito de sociedade civil contrapondo-o ao conceito de sociedade natural. Esses autores desenvolveram teorias políticas que viam a origem da sociedade e o fundamento do poder político em um contrato. Os contratualistas compreendiam esta relação como um acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, acordo este que assinalaria o fim do estado natural e o início de um estado social e político.

Hegel, no século XIX, é o primeiro teórico que reestabelece uma distinção entre Estado e sociedade. Acanda (2006) afirma que as formulações de Hegel se sobressaem tanto na história da teoria política quanto no desenvolvimento da ideia de sociedade civil. Sua crítica ao jusnaturalismo baseia-se no entendimento de que o indivíduo contratual sozinho não poderia proporcionar a base racional adequada para a nova época (idem).

Em Hegel, a sociedade civil é um momento preliminar do Estado, colocando-se como mediação entre ele e a forma primitiva de sociabilidade: a família. A sociedade civil é definida pelo mencionado autor como

um sistema de necessidades em que se desenvolvem as relações e atividades econômicas – um sistema de múltiplas dependências individuais recíprocas, em que os indivíduos satisfazem suas necessidades através do trabalho, da divisão do trabalho e da troca -, e as regulamentações jurídico-administrativas – em que os indivíduos asseguram a defesa de suas liberdades, da propriedade privada e de seus interesses à administração da justiça, da polícia e das corporações, sendo assim a esfera dos interesses privados, econômico-corporativos (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 31).

¹¹ A grande contribuição dos jusnaturalistas para a teoria política de Estado é o rompimento com a concepção de homem da tradição judaico-cristã que o concebia como criatura divina inserido em uma sociedade que se submete à vontade de Deus. Para o contratualismo, o homem passa a ser considerado um ser natural, racional e individual, que age movido por razão, paixões e interesses (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

Dessa forma, a sociedade civil¹² em Hegel é um sistema não apenas econômico, mas jurídico e administrativo. O Estado, por sua vez, é uma instância universalizadora, configurando-se como uma instância superior da sociedade que determina e contrapõe a finalidade coletiva com o interesse individual. Ou seja,

a esfera estatal seria o reino em que se expressariam os interesses públicos e universais construídos a partir das vontades particulares existentes na sociedade civil. O Estado é a conservação/superação da sociedade civil (*ibidem*, p.31).

Acanda (2006) destaca três ideias que devem ser sublinhadas em sua relação com o Estado. A primeira seria a afirmação do seu caráter histórico, ressaltando que a divisão entre Estado e sociedade civil burguesa é uma divisão surgida com o aparecimento da sociedade moderna. Em segundo lugar, a conceituação de sociedade civil em Hegel remonta a uma esfera de interesses mutuamente conflitivos. Por fim, destaca-se a ideia de dupla dimensão moral da sociedade civil, que, ao mesmo tempo, é espaço de realização do indivíduo e de egoísmo.

Para Hegel, a superação dessa dimensão conflituosa da sociedade civil localizava-se no Estado, ao qual interpretava como “substancialização da eticidade e que – fiel ao paradigma liberal – continuava considerando uma instância separada da sociedade” (*idem*).

Essa interpretação idealizada de Estado é criticada por Marx¹³. O ponto de partida de sua análise não é o homem enquanto indivíduo, pois ele só existe em interação com outros, ou seja, a sua natureza é produto social e histórico. A chave para entender a relação entre o Estado e a sociedade em Marx é a luta de classes, motor do desenvolvimento histórico (HELD, 2006).

A teoria do autor compreende a sociedade civil enquanto sociedade burguesa. Ela constitui o espaço das relações econômicas que caracterizam a estrutura de cada sociedade e “abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos (...) toda a vida

¹² É importante salientar que Hegel, em alguns trechos, utiliza o termo civil como sinônimo de burguês, especialmente para tratar do sistema de necessidades do produtor de relações econômicas antagônicas entre a burguesia em ascensão e os trabalhadores. Acanda (2006, p. 128) afirma que “na filosofia do direito de Hegel, o conceito de *bürgerliche Gesellschaft* (sociedade civil burguesa) já não designa a *societas civilis* separada do ‘estado da natureza’, e sim o vínculo mútuo dos indivíduos ao perseguirem seus interesses privados”.

¹³ As ideias de Marx basearam-se na apropriação crítica de três fundamentos: a) o materialismo histórico-dialético da filosofia alemã; b) as teorias do valor-trabalho e da mais-valia (economia política inglesa); e c) as teorias das lutas de classe (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

comercial e industrial de uma dada fase” (MARX; ENGELS, 1993 *apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 35).

Para ele, sociedade civil e estrutura econômica são sinônimos, sendo esta o fundamento econômico na qual se assenta a natureza estatal. Ao contrário do que supunha Hegel, o Estado é um produto da sociedade civil - e não uma esfera independente que transcende a sociedade como uma coletividade idealizada -, compondo parte de uma superestrutura que se ergue da estrutura das relações econômicas, na qual prevalecem as relações de dominação (PEREIRA, s.d.).

A burguesia se constitui como classe dominante e apropriadora dos meios de produção e do excedente econômico. Ao assumir o controle de todo o processo de produção, ela estende seu poder ao Estado, que passa a expressar seus interesses na forma de leis e demais normativas. Assim, o Estado que se afirma como instância de representação do interesse universal é, na verdade, o representante dos interesses de uma classe dominante, um comitê executivo da burguesia.

Segundo Bobbio (1986, p. 30)

o Estado não é apenas um instrumento, um aparato, um conjunto de aparatos dos quais o principal é aquele que serve ao exercício da força monopolizadora, mas é um instrumento que serve à realização de interesses não gerais, mas particulares (de classe).

Em *A questão judaica* (2000), Marx formula uma crítica aos limites da emancipação no capitalismo. Nesse sentido, o Estado capitalista apresenta limites na emancipação política

na medida em que essa não consegue superar a alienação do ser humano nessa sociedade. É por isso que Marx contrapõe a emancipação política (a conquista dos direitos políticos de cidadania) à emancipação humana (a desalienação total do ser humano) (ACANDA, 2006, p. 145).

Portanto, a emancipação política significa a perpetuação dos elementos da sociedade civil burguesa com interesses privados, pois somente a declaração formal dos direitos individuais não realiza uma relação desalienada entre os homens. Para Marx, “a emancipação humana deve conter e superar as liberdades negativas presentes na emancipação política” (idem).

A emancipação humana, por sua vez, é possível

Somente quando um homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte em ser genérico, em seu trabalho e em suas relações, somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas próprias forças como forças sociais e quando já não se separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana (MARX, 2000, p. 42).

A luta pela emancipação humana consiste na substituição da antiga sociedade civil “por uma associação que excluirá as classes e seu antagonismo, e não haverá mais poder político propriamente dito, já que o poder político é o resumo oficial do antagonismo na sociedade civil” (MARX, 1985 apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 40). Ou seja, a uma sociedade sem classes e à superação do Estado¹⁴.

Held (2006) faz uma síntese das principais teses do pensamento de Marx, enfatizando a formulação do autor quanto à dominação do modo de produção capitalista, o desenvolvimento do capitalismo que intensifica a luta de classes como a estratégia de ação coletiva para o enfrentamento do capital, o desenvolvimento do movimento operário como meio de alcançar a revolução e, por fim, o comunismo como extensão lógica da revolução para um novo tipo de sociedade.

Nesta revisão sobre os teóricos que discutiram a relação entre o Estado e a sociedade civil, destaca-se também o pensamento de Antônio Gramsci (Itália, 1891-1937) que, a partir da abordagem de Estado presente no pensamento de Marx, elaborou a teoria do Estado ampliado.

Gramsci, numa leitura que Simionatto (2012) define como “conservação/superação” do pensamento marxiano, define o Estado ampliado como uma relação entre sociedade política e sociedade civil.

A sociedade política “designa o conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência; ela se confunde com os aparelhos de coerção estatal, em particular com as burocracias ligadas às forças armadas e à aplicação de leis” (COUTINHO, 1984, p. 78).

Em contraposição, a sociedade civil aparece no pensamento gramsciano como “o conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, os Parlamentos, as igrejas, os partidos políticos, as

¹⁴ Bobbio (1976) afirma que a originalidade do pensamento de Marx consiste no fato de que ele é, talvez, o primeiro escritor político que une a concepção realista do Estado a uma teoria revolucionária da sociedade.

organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc” (*ibidem*, p.79).

Em suma, enquanto a sociedade política representa o aparelho coativo encarregado do domínio direto e comando, a sociedade civil é o conjunto das instituições responsáveis pela elaboração de valores simbólicos e ideologias (sistema escolar, partidos políticos, igrejas, entre outros) (COUTINHO, 1996 *apud* PEREIRA, s.d.).

Alonso (1996, p. 14) ressalta que

la distinción gramsciana entre sociedad civil e Estado ubica en la primera las funciones del consenso, de la persuasión, de la dirección de la hegemonia, y em el segundo las de fuerza, coerción, dominación y dictadura.

Assim, a concepção teórica e prático-política gramsciana possibilita a defesa de que as classes subalternas podem chegar ao poder pela estratégia de “guerra de posição”, ou seja, por conquistas processuais dos espaços de direção política e ideológica no âmbito da sociedade civil. A ascensão de uma nova classe ao poder político se daria pela formação de uma “vontade coletiva nacional-popular” (DURIGUETTO, 2008).

Na estratégia de guerra de posição, a noção de hegemonia¹⁵ assume uma relevância central como direção intelectual e moral. Nela, não prevalece a força, mas a direção espiritual e cultural, voltada para o todo complexo das relações ideológico-culturais. A esse respeito, Duriguetto (*ibidem*, p. 90) refere que

A conquista progressiva de uma unidade político-ideológica – de uma direção de classe – requer a busca do consenso dos grupos sociais aliados, alargando e articulando os interesses e necessidades. Desse modo, a própria ação de hegemonia exige uma práxis política consciente, coletiva e articulada das classes subalternas.

Assim, estabelecendo um conjunto de inter-relações entre infra e superestrutura, Gramsci define que a verdadeira reforma política é também reforma econômica. Esta, por sua vez, ocorre não somente por membros de vanguarda, mas a transformação política é construída no cotidiano, em um processo pelo qual “a classe supera os seus interesses econômico-corporativos e se eleva a uma dimensão universal” (COUTINHO,

¹⁵ Pereira (s.d.) ressalta que a palavra hegemonia vem do grego e significa dirigir, guiar, conduzir. Gramsci usa esse termo para designar a conquista de consenso entre as classes, por oposição ao termo coerção, que designa o domínio pela força.

1984, p. 74). A esse processo Gramsci denomina *catarse*, conceito central no pensamento do autor.

A partir desses apontamentos sobre o pensamento de Gramsci, observa-se que o autor se afasta da ênfase do marxismo que destacava as relações econômicas para situar a disputa no campo dos aparelhos ideológicos (ALONSO, 1996).

O breve levantamento apresentado demonstra a diversidade de concepções sobre sociedade civil existentes nas teorias sociais e políticas. Retomar essas diferentes perspectivas de análise é fundamental para que não ocorram equívocos teóricos e para a compreensão da totalidade e das contradições que permeiam o objeto de pesquisa.

São as concepções gramscianas de Estado e sociedade civil que guiarão a discussão da pesquisa empírica. Situar-se-á o debate sobre o Orçamento Participativo no âmbito de sua dimensão contraditória, enquanto instrumento permeado por distintas ideologias e disputas. Gramsci traduz a dimensão contraditória do Estado no sentido de que ao mesmo tempo em que exerce a dominação, ele também usa mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade.

Após esse esboço sobre alguns dos principais marcos teóricos acerca da concepção de sociedade civil, faz-se necessário situar historicamente sua retomada contemporânea, que data dos anos 1970, sendo vinculada, por Acanda (2002), a três diferentes situações do conflito político.

Na Europa Leste, a ideia foi usada por aqueles que se opunham ao Estado centralista, procurando espaços de pensamento fora dele. Simionato (2012) também aponta que o renascimento do termo está vinculado à crise dos países do leste europeu, quando o termo sociedade civil se tornou de referência dos movimentos defensores do fim dos regimes comunistas. No Ocidente, esse termo emergiu no cenário de crises de ditaduras militares e de clamor pelo retorno à democracia.

Outra utilização do termo citada por Acanda (2002) ocorreu no mesmo período, no contexto da “nova direita” (Estados Unidos e Inglaterra), para eliminar conquistas do movimento operário e dismantelar o Estado de Bem Estar Social, defendendo um Estado mínimo. Já nos anos 1980, o termo foi utilizado pela “nova esquerda latino-americana”, quando a palavra “civil” ganhou a conotação de oposto a “militar”. Conforme MESCHKAT (2000 *apud* SIMIONATO, 2012), sociedade civil é concebida como sinônimo de não-militar, cujo propósito é fazer retroceder o Estado e ampliar o espaço da sociedade civil na arena pública

Não obstante, na realidade brasileira ocorrem também variações e reformulações conceituais sobre sociedade civil, principalmente ao longo das três últimas décadas do século XX, em âmbitos teórico e prático-político. Buscando compreender essas diferentes perspectivas que se apropriam da discussão sobre sociedade civil, utiliza-se o esquema traçado por Simionato (2012) ao tratar de razões para ainda se continuar utilizando a categoria sociedade civil.

A primeira concepção é denominada pela autora como liberal-democrática, na qual, influenciada por Habermas, a sociedade civil é concebida como uma esfera autônoma em relação ao Estado e à economia, representada especialmente pelos espaços mais íntimos, como a família e as múltiplas formas de associacionismo (*ibidem*).

Corroborando com essa perspectiva, Cohen e Arato (1999, p. 45) entendem a sociedade civil como

la dimensión institucional del mundo de vida compuesta por la familia, las asociaciones y la esfera publica (el mundo de vida es, a la inversa, el substrato socio-cultural de reproducción de la sociedad civil) [...] en esta estructura no podemos hablar de fusión entre la sociedad civil y el Estado, ni de la comercialización total de la sociedad civil.

Simionato (2012) aponta para a vinculação da perspectiva liberal-democrática com uma dimensão conservadora, na medida em que, abandonando uma dimensão dialética, a sociedade civil seria compreendida como uma terceira esfera, independente do Estado e do mercado. “A concepção normativa de Cohen e Arato desloca, portanto, a análise da sociedade civil para os projetos políticos emergidos com os chamados “novos movimentos sociais” que se constituem no coração institucional da esfera pública” (*ibid.*, 38). Por se tratar de uma dimensão conservadora, aqui se abstrai da sociedade civil as possibilidades de disputa pelo poder e construção de hegemonias alternativas.

Uma segunda concepção é denominada como liberal-coorporativa ou neoliberal, que ganha espaço nos anos 1990 com a chamada “crise” do Estado e reinvenção da sociedade civil. Nessa leitura, o Estado, ineficiente para responder as demandas da população, deveria ser minimizado, dando espaço ao mercado como lugar da realização dos desejos individuais.

Para o neoliberalismo, a sociedade civil constitui-se como uma terceira via¹⁶, situada entre o Estado e o mercado “representada por associações voluntárias, pela filantropia e pelas solidariedades comunitárias, uma trincheira com o fim de proteger os indivíduos dos excessos do Estado e dos abusos do mercado” (idem, p.42).

O liberal-corporativismo carrega uma concepção homogeneizante e despolitizada da sociedade civil, o que pode ser encontrado nos documentos de organismos internacionais como PNUD, Banco Mundial e ONU.

De acordo com o último Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013), denominado *A Ascensão do Sul: Progresso Humano em um Mundo Diversificado*, a sociedade civil é caracterizada pela presença de um tecido associativo e em rede:

As organizações da sociedade civil já influenciaram a transparência e o estabelecimento de regras a nível global em domínios como a ajuda, os direitos humanos e as alterações climáticas. As redes da sociedade civil conseguem hoje tirar partido de novos meios de comunicação social e das novas tecnologias de comunicação, facilitando ainda mais o estabelecimento de ligações entre ativistas locais e transnacionais, e permitindo que as pessoas partilhem ideias e preocupações e criem perspectivas coletivas (PNUD, 2013, p.109).

Assim, observa-se que a luta da sociedade civil vinculada à perspectiva neoliberal ocorre em termos e espaços privados, sem maiores interferências estatais. “Não há lugar para a disputa pela hegemonia, na medida em que a preocupação não é construir um novo tipo de Estado, mas contar com o apoio dele pelo acesso aos fundos públicos e pela maximização dos interesses privados” (SIMIONATO, 2012, p.49).

Por fim, uma última concepção teórica situada por Simionato (idem) é a de Gramsci. Ainda que ela já tenha sido brevemente abordada, vale ressaltar que a autora destaca, na perspectiva gramsciana, a possibilidade de pensar a sociedade como um espaço contraditório, atravessado por projetos de classe distintos, de organização de interesses e luta por um novo projeto societário.

Ademais, ao contrário do liberal-corporativismo, a concepção de sociedade civil em Gramsci permite superar sua identificação com o conceito de Terceiro Setor, concebendo-a como dialética e contraditório. Simionato (idem) destaca que

¹⁶ Uma das principais obras de referência da concepção liberal-corporativa é a obra de Antony Giddens, *The Third Way*, publicada em 1988. Ela condensa os pilares das contrarreformas do Estado, dos ajustes e das funções públicas na esfera social. A sociedade civil como uma terceira via se tornou a alternativa neoliberal para a afirmação da sociedade de mercado.

A categoria sociedade civil no pensamento gramsciano não se restringe à luta pela cidadania e pelos direitos sociais, embora esta represente um momento de mediação fundamental da práxis política. Não se configura somente como o espaço da razão discursiva ou no debate democrático, mas o confronto de projetos societários, cujo horizonte, para as classes subalternas, é o da socialização do poder político e da riqueza socialmente produzida (idem, p. 53).

Em síntese, pode-se observar uma raiz conceitual comum entre as diferentes abordagens, que é a oposição Estado e sociedade civil. Acanda (2002) propõe que entre as muitas construções teóricas, pode-se identificar elementos comuns. O primeiro deles, é precisamente que o termo sociedade civil se define como antítese ao Estado, como um espaço livre das coerções. O segundo é a compreensão da sociedade civil como região autônoma, marcada pela associação livre e espontânea dos indivíduos. Por último, a sociedade civil é entendida como “vigilante” do Estado, ou seja, tem a função de exercer o controle sobre ele.

Práticas participativas e democracia no Brasil

Situadas essas concepções sobre a sociedade civil, pretende-se abordá-la em relação ao contexto brasileiro, observando a existência da disputa entre as diferentes concepções no cenário do país.

A categoria sociedade civil foi fortemente empregada a partir do final dos anos 1970, expressando o processo de reativação do movimento sindical e a ação dos movimentos sociais que dinamizavam a mobilização da população pela conquista e ampliação de direitos civis, políticos, sociais e trabalhistas (DURIGUETTO, 2008)¹⁷.

Reivindicando o reestabelecimento da democracia formal e, ainda, o direito não apenas de mobilizar, mas de decidir sobre a política, o período final dos anos 1970 até meados dos anos 1980 apresenta-se como um marco na história da organização civil do país.

¹⁷ A fala do historiador Kazami Munakata no IV Encontro Regional de História de São Paulo, realizado em 1978, é citada por Sader (1988) para ilustrar a emergência de uma nova configuração de classes populares no cenário público: “o acontecimento político mais importante do primeiro semestre deste ano não foi a indicação do general Figueiredo para a Presidência da República e a conseqüente crise no meio militar, nem o surgimento da candidatura dissidente do senador Magalhães Pinto, nem tampouco a articulação da Frente Nacional de Redemocratização. Foi, na realidade, a irrupção do movimento grevista, que, iniciado em meio à região do ABC (SP), rapidamente se alastrou pelos grandes centros industriais e urbanos do Estado, envolvendo centenas de milhares de trabalhadores e estendendo-se até os dias de hoje” (MUNAKATA, 1980 apud SADER, 1988, p. 25).

É nesse momento que grupos populares dos mais diversos irrompiam a cena pública reivindicando o direito a ter direitos. Os grupos sociais, mesmo os de pequenas dimensões, convergem, fazendo emergir um sujeito coletivo com visibilidade pública (SADER, 1988). O trecho a seguir narra um momento emblemático no qual se identifica novos atores ocupando os espaços públicos

Era manhã ensolarada do dia 1º de maio de 1980, e as pessoas haviam chegado ao centro de São Bernardo para a comemoração da data e se depararam com a cidade ocupada por 8 mil policiais armados, com ordens de impedir qualquer concentração. Já desde as primeiras horas daquele dia as vias de acesso estavam bloqueadas por comandos policiais que vistoriavam ônibus, caminhões e automóveis que se dirigiam à cidade metalúrgica. Pela manhã, enquanto um helicóptero sobrevoava os locais previstos para as manifestações, carros de assalto e brucutus exibiam a disposição repressivas das forças da ordem. É que aquele Dia do Trabalhador ocorria quando uma greve dos metalúrgicos da região alcançava já 1 mês de duração e levava o chefe do Serviço Nacional de Informações a prometer que “dobraria” a “república de São Bernardo”. O que poderia permanecer um dissídio salarial tornara-se um enfrentamento político que polarizava a sociedade. Movidos pela solidariedade à greve, formaram-se comitês de apoio em fábricas e bairros da Grande São Paulo. Pastorais da Igreja, parlamentares da oposição, Ordem dos Advogados, sindicatos, artistas, estudantes, jornalistas, professores, professores assumiram a greve do ABC como expressão da luta armada em curso. [...] Os pequenos grupos foram se juntando, e só então seus participantes se deram conta de que constituíam uma multidão impressionante, calculada em 120 mil pessoas, a maior até então desde a implantação do regime militar (SADER, 1988, p. 28).

Trata-se de um novo cenário político de superação, tanto quantitativa quanto qualitativamente, em relação ao conjunto de experiências de organização social anteriores ao período da ditadura, pois “há a ampliação e pluralização dos grupos, associações e instituições, que procuram se posicionar de forma autônoma em relação ao Estado. A questão da autonomia surge, portanto, como o primeiro elemento articulador de uma noção de sociedade civil” (GECD, 1998/1999, p. 16).

Apesar de plurais, os grupos e associações que emergiam no cenário político dos anos 1970 e 1980 tinham em comum a luta pela derrubada do regime autoritário e o restabelecimento da democracia formal, buscando um posicionamento autônomo em relação ao Estado. Essa nova configuração de classes populares no cenário público contou com a extensão dos movimentos populares na periferia de São Paulo, o crescimento de correntes sindicais contestadoras da estrutura tutelar do Estado, o

aparecimento de comunidades de base, greves, dentre outras¹⁸ “manifestações do comportamento coletivo de contestação da ordem social vigente” (SADER, 1988, p. 30).

A emergência desses novos atores sociais demandava o aprofundamento da democracia e soluções específicas para problemas sociais que assolavam o cenário brasileiro. Na análise de Neves (2008), o contexto de redemocratização dos anos 1980 engendra uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil a partir de diferentes mecanismos de incentivo à participação. “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” (idem, p. 11).

Um dos caminhos visualizados para a ampliação da democracia passa a ser a reivindicação da criação de canais político-institucionais para a participação dos cidadãos nos processos de discussão e negociação de políticas públicas (DURIGUETTO, 2008). A conquista normativa dessa reivindicação se deu com a Constituição Federal de 1988.

A Constituição representa o marco legal da luta de diferentes atores sociais pela democracia. Conhecida como “Constituição Cidadã”, expressa o ideal de descentralização de poder e define, em seu Art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”¹⁹.

A Lei Fundamental foi um divisor de águas no sentido de que, a partir dela, o Estado democrático cria mecanismos de ampliação dos processos decisórios. Estudos sobre a teoria da constituição têm relacionado democracia e constituição, abordando aquela como princípio jurídico integrante da Constituição, ou seja, como princípio constitucional encartado no ordenamento jurídico. Tratando do papel dos princípios constitucionais na garantia da democracia, Espíndola afirma que

Apartado da ideia de Constituição e da juridicidade superior dos princípios constitucionais, o conceito de democracia e sua práxis é incompleto e inseguro. [...] A realizabilidade da democracia tem como exigência necessária

¹⁸ Destaca-se também grupos como a Igreja, principalmente por meio da CNBB (Conferência Nacional de Bispos do Brasil) e CEBs (Comunidades Eclesiais de Base), a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), os sindicatos e organizações de bairro que ocuparam papéis centrais na luta pela democracia e denúncia da violação de direitos humanos (GECD, 1998/1999).

¹⁹ Ao longo do texto constitucional, encontra-se subprincípios e regras influenciadas pelo princípio democrático (e.g., artigos 1º, V, 5º, VIII, 7º, XI, 10, 11, 14, 17). As características positivadas na Constituição Federal demonstram o enraizamento democrático em termos normativos.

e inarredável a efetividade da Constituição, o respeito à Constituição, o acato da força normativa de suas regras e princípios (ESPÍNDOLA, 2000,p. 487).

No que diz respeito aos municípios, a Constituição afirma: “o Município reger-se-á por Lei Orgânica, tendo como um dos princípios a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”²⁰. Esse dispositivo é inovador para a consolidação do Estado Democrático de Direito, pois com a implementação da Lei Orgânica Municipal (LOM) a cidade passa a ter garantia legal de participação popular na elaboração do orçamento público.

Nesse cenário em que a democracia é encarnada como ideia-conceito institucional, são feitas alterações importantes nos marcos da consolidação do processo democrático, nos quais foram criados novos instrumentos de gestão e participação, tais como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo.

Os Conselhos Gestores são espaços públicos de composição paritária entre Estado e sociedade civil que têm por finalidade formular e controlar a execução das políticas públicas e setoriais. Conforme Tatagiba (2005), os conselhos são arranjos institucionais inovadores de caráter deliberativo. Eles permitem que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção de políticas públicas e redistribuição orçamentária.

O OP constitui um arranjo de participação popular para a discussão e deliberação sobre o orçamento público e políticas públicas. Por meio dele, a sociedade amplia sua participação para além do ato de votar e passa a ter um papel mais protagônico, rompendo com as fronteiras tradicionais de governo. Assim como os conselhos de direitos, as experiências de OP possuem peculiaridades. De modo geral, o OP possibilita a deliberação sobre políticas públicas e representa um mecanismo inovador na gestão do Estado, possibilitando a participação da sociedade civil nas decisões, o controle democrático²¹ e a fiscalização do orçamento público.

²⁰ Artigo 29, inciso XII da Constituição Federal de 1988.

²¹ De acordo com Correia (2005), a expressão “controle social” tem origem na sociologia, em Durkheim, sendo empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Neves (2010) destaca que há uma ambiguidade no termo “controle social” na teoria política, tendo em vista que pode ser utilizado para se referir ao controle do Estado sobre a sociedade ou para designar o controle de setores organizados da sociedade sobre o Estado. No caso do Brasil, o período da ditadura militar foi marcado pelo exercício do controle autoritário do Estado sobre a sociedade por meio da repressão. No período de redemocratização, a mobilização política da sociedade deu um novo tom à discussão sobre controle social, reivindicando o controle de setores organizados na sociedade civil sobre o Estado. A área da saúde

Contudo, como expressão dos diferentes projetos políticos²² em disputa no cenário brasileiro, as décadas de 1980 e 1990 configuram um período paradoxal. Apesar dos avanços normativos expressos na Constituição Federal de 1988, as diretrizes macroeconômicas sob orientação neoliberal indicaram a diminuição de gastos com políticas sociais, concebendo-as como consequência do bom funcionamento do mercado. Tais diretrizes eram justificadas por uma suposta necessidade de preparar a economia do país para a competitividade internacional²³.

Tendo em vista que na concepção neoliberal a sociedade civil é compreendida na forma despolitizada do conceito, remetendo-lhe o lugar da negação do conflito, a sociedade civil seria, então,

Transformada em um suposto “terceiro setor” situado além do Estado (tido como reino da ineficiência) e do mercado (tido como esfera que visa o lucro), cabendo à sociedade civil (transmutada em terceiro setor) desenvolver suas ações com base na lógica da solidariedade, da filantropia, do voluntariado. Há aqui um esforço ideológico de despolitização da sociedade civil, concebendo-a como reino da a-política, do a-classismo, deslocando suas lutas para o campo ético-moralizante (DURIGUETTO, 2008, p. 89).

Reforçando essa perspectiva, no plano político destaca-se a implementação do Plano de Reforma do Estado. Realizado a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a proposta de reforma de cunho gerencial tinha como objetivo “limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado, para a iniciativa privada (PEREIRA, L.C., 1996, p. 45).

foi pioneira, nesse aspecto, com a organização do Movimento de Reforma Sanitária, que mobilizou diferentes atores sociais na luta por um sistema de saúde público, universal e gratuito.

²² Conforme Abers e Keck (2008, p. 107, grifo das autoras), “o Estado tem, ao mesmo tempo, uma *dinâmica própria e um caráter plural*, um conjunto não apenas de grupos, mas de projetos”. Dagnino (2002) compreende a noção de projeto político como aquilo que orienta a ação. Nos anos 1990, há no Brasil uma disputa entre projetos políticos antagônicos que assumem um caráter de disputa de significados para referências como democracia, participação e cidadania. Esses projetos são denominados como neoliberal e democrático-popular (DANGINO, 2002; NEVES, 2008).

²³ Weffort (1992, p. 122) destaca um ponto contraditório entre economia e política que se cruzam na passagem para os anos 1990: “nos defrontamos com exigências contraditórias, das quais a mais fundamental pode ser definida do seguinte modo: é preciso consolidar a democracia e, ao mesmo tempo, ajustar a economia. Isso significa que, no mesmo momento em que nos empenhamos em consolidar a democracia, devemos estar preparados para medidas econômicas que implicam um custo social tão elevado que colocam em questão a própria democracia”.

Assim, com forte apelo ao ideal da solidariedade para o atendimento às demandas sociais, a inclusão dos excluídos, então, ficaria a cargo dos grupos filantrópicos e organizações não-governamentais (ONGs). “A responsabilidade deixa de ser pública e passa a ser moral, por uma questão de benemerência daqueles que podem ou querem doar um pouco do seu tempo ou dinheiro” (GECD, 1998/1999, p. 28).

O cenário brasileiro ao final do século XX retrata a disputa ideológico-política sobre o papel do Estado em sua relação com a sociedade civil: por um lado a disseminação da filantropização da “questão social”²⁴, ideia fortemente disseminada pelo neoliberalismo, e, por outro, a ampliação de espaços públicos de participação de novos sujeitos, demonstrando a necessidade de maior acesso dos cidadãos aos processos decisórios de definição de prioridades sobre as políticas públicas²⁵.

A concepção de participação ganha novas tipologias, sendo apropriada por projetos e práticas antagonicas. Nogueira (2004) qualifica a participação diferenciando-a em: a) participação eleitoral, que tem como veículo principal o voto; b) corporativa, dedicada à defesa de interesses específicos de determinados grupos; c) assistencialista, de natureza filantrópica ou solidária; e d) política, que se realiza tendo em vista a comunidade como um todo e a organização da vida social em seu conjunto.

Por meio dessa última modalidade de participação, Nogueira (2004, p. 133) afirma que

Indivíduos e grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado [...] que consolida, protege e dinamiza a cidadania e todos os variados direitos humanos. Justamente por isso, seus protagonistas centrais são os cidadãos.

Nos termos de Dagnino (2002), observa-se a existência de uma “confluência perversa”²⁶ de projetos políticos – neoliberal e democrático – que colocam a

²⁴ Por fugir ao objetivo proposto por este trabalho, não serão abordadas as diferentes concepções sobre a categoria questão social. De modo geral, ela pode ser compreendida como “o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 2001, p.27). Netto (2001) utiliza os termos entre aspas para demarcar uma crítica à apropriação conservadora do termo. Para o autor, a dimensão o conservadorismo se expressa na tentativa de resolução das expressões mais explosivas da “questão social” sem que fosse alterado o cerne da questão que é a contradição capital e trabalho.

²⁵ Neves (2008) destaca que nos anos 1990 a participação deixa de ser um confronto com o Estado para se caracterizar como “participação negociada na disputa entre projetos distintos, em processo de co-gestão entre Estado e sociedade” (NEVES, 2008, p. 16).

²⁶ A noção de “confluência perversa” foi amplamente discutida por Dagnino (2004) no sentido da coexistência entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala nos países Latino Americanos nos anos

participação em perspectiva mais conservadora ou mais democratizadora. Portanto, apesar da disseminação das experiências participativas no Brasil, a participação corre um risco de despolitização em contextos em que persistem traços de clientelismo, da cultura do favor em detrimento de direitos (NEVES, 2008). Assim, o próprio processo participativo pode internalizar características assistencialistas, perpetuando uma cultura menos democrática e voltada aos interesses que reforçam o neoliberalismo.

Esse tipo de participação despolitizada, Neves (2008) denomina como participação negociada que, para a autora,

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 (NEVES, 2008, p. 21).

Em suma, conceitos como sociedade civil, democracia e participação têm sofrido deslocamentos semânticos e políticos. Se nos anos 1980 a participação tinha um caráter mais reivindicatório, nos anos 1990 há uma disputa entre projetos comprometidos com distintas culturas políticas. O próximo tópico aprofunda a discussão sobre a cultura política e os espaços públicos, entendendo a relevância desses conceitos para melhor situar o debate sobre Orçamento Participativo.

1.3. Cultura política e a espaço público

A possibilidade de efetivar a participação da sociedade civil nas decisões do Estado em uma atuação conjunta é uma das características que emerge fortemente nos anos de 1980 e 1990 no Brasil, subjacente a ao esforço de criação de espaços públicos (DAGNINO, 2002).

1990, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático. No Brasil, as especificidades dessa confluência e da crise que dela se origina, estão marcadas pela disputa político-cultural entre esses dois projetos e pelos deslocamentos de sentido que ela opera na noção de Sociedade Civil, Participação e Cidadania.

A discussão teórica sobre esfera pública ou espaço público tem uma importância singular para a construção de um debate crítico sobre democracia e participação. Nesse sentido, Costa (1999) resgata as principais teorias conceituais sobre esfera pública, demonstrando que além da garantia de conquistas democráticas como eleições livres e parlamento, a vigência do regime democrático requer a incorporação dos valores democráticos “nas práticas cotidianas” (AVRITZER, 1996, p. 143 *apud* COSTA, 1999, p. 95).

O autor elenca quatro classificações de esfera pública que se destacam no pensamento contemporâneo, quais sejam: o modelo de sociedade de massas; modelo republicano; modelo pluralista ou liberal; e, por último, o modelo discursivo (*idem*).

No modelo de sociedade de massas, a esfera pública corresponde ao espaço controlado pelos meios de comunicação de massa. Aqui, a mídia tem um papel central, ocupando um lugar de mediação social no período de urbanização na América Latina. Em segundo lugar, na visão republicana, perspectiva na qual se destaca o pensamento de Hannah Arendt, a esfera pública seria uma arena de auto-organização da sociedade civil como uma comunidade política de iguais. Para Arendt, a importância do significado do espaço público está atrelada ao significado do que é política:

A política trata da convivência entre diferentes. Os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças” (ARENDR, 2002, p. 7).

Considerando as diferenças existentes entre os homens, o exercício da política se baseia na arte do diálogo permanente que se renova e que funda a ideia de um espaço público efetivamente político. É na pólis, o espaço público, o lugar em que o homem se constrói e se humaniza, pois participa de uma vida em comum com iguais, cujas decisões são tomadas mediante a persuasão das palavras e não pela via da violência ou força.

A autora criticava o totalitarismo, afirmando o campo da política sempre como o lugar da negociação e não da imposição. O termo “público” assume significados correlacionados. Público é tudo o que “pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível” (ARENDR, 2007, p. 60), e é também “o próprio mundo, na medida em que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele (...) o mundo ao mesmo tempo separa e estabelece uma relação entre os homens” (*idem*, p. 62). A esfera pública é, portanto, o espaço do mundo comum entre os homens.

A perspectiva de Arendt demonstra que o espaço público recria, reinventa o mundo cotidiano a partir de sua visibilidade, transparência e discussão infinita, em oposição ao totalitarismo que significa a ausência de debate, imposição, violência ou coerção (NEVES, 2006/2007).

Em outra concepção de esfera pública, a concepção pluralista, a esfera pública constitui um espaço de ação onde há uma disputa por influência entre os diversos atores políticos que buscam instrumentalizar seus interesses particulares. Por último, há o modelo discursivo de espaço público formulado por Habermas que atribui um mérito político e normativo à esfera pública. Na perspectiva habermasiana

Es en la esfera pública que los diferentes grupos constitutivos de una sociedad múltiple y diversa comparten argumentos, formulan consensos y construyen problemas y soluciones comunes. La esfera pública conforma, por lo tanto, el contexto público comunicativo, en el cual los miembros de una comunidad política plural constituyen las condiciones de posibilidad de la convivencia y de la tolerancia mutua, además de los acuerdos en torno de las reglas que deben regir la vida común (HABERMAS, 1996, 156 *apud* COSTA, 1999, p. 100).

Costa (1997, p. 192), problematizando o conceito de esfera pública, aponta uma ambiguidade que lhe é constitutiva:

sua construção, ao mesmo tempo em que amplia os espaços para a negociação política conspícua e para o entendimento social efetivamente comunicativo, faz crescer os riscos de transformação do processo de legitimação democrática em mera questão de manipulação eficiente da política simbólica.

Essa ambiguidade demonstra a disputa de poder e de projetos societários existentes no campo da esfera pública. Tratando de seu surgimento no Brasil, o aparecimento dos espaços públicos se deu no final dos anos 1980 e a disseminação de suas práticas na década seguinte, marcados por um contexto contraditório de reabertura democrática e consolidação do neoliberalismo.

Segundo Chico Oliveira (1999, p. 7), na luta pela construção de uma agenda pública de reforma democratizadora do Estado “ao invés 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”.

Todavia, se por um lado os espaços públicos constituíram um incentivo na construção da ação participativa e democrática nos municípios do Brasil, eles não garantem sozinhos o processo de construção democrática. Neves (2006/2007, p. 128)

aponta que “as inúmeras leis que procuram exercer maior controle da sociedade sobre o Estado esbarram na cultura política dominante, que está profundamente enraizada na sociedade”.

Combater os traços autoritários e clientelistas presentes na tradição política é desafio que começa com a introdução de instrumentos de participação popular, pois, ainda que atravessados por disputas, os espaços públicos representam a possibilidade de ampliação da participação popular e fortalecimento da democracia participativa.

Tal enfrentamento requer a compreensão e definição do que se compreende como cultura política. Rennó (1998) sintetiza três fases sobre a teoria da cultura política. A primeira aconteceu no final dos anos 1950 e início dos anos 1960 com a proliferação de pesquisas que começaram a utilizar o conceito de cultura política. Os estudos centravam-se na perspectiva individual de valores, sentimentos e crenças como o conjunto de orientações subjetivas de determinada população (Almond, 1990 apud Rennó, 1998).

A segunda fase, nas décadas de 1960/70, foi marcada por críticas e desinteresse da esquerda e da direita. A crítica da esquerda denunciava as instituições existentes como representantes declarados da ideologia capitalista, que deturpavam a realidade dos fatos, influenciando na formação de uma falsa consciência. A cultura política era questionada com base em argumentos de preponderância de aspectos materiais sobre atitudes e valores. A crítica da direita, por sua vez, tinha como base o argumento da teoria da escolha racional buscando estudar tendências, instituições e comportamentos. Assim, o estudo da cultura política era considerado desnecessário e dispendioso pelo cálculo de custo/benefício.

A fase seguinte surgiu nos anos 1980, caracterizando o renascimento da cultura política. Nela, “o pensamento marxista passou a aceitar conceitos como pluralismo, autonomia governamental, inter-relação entre estrutura econômica e política e a importância de valores e atitudes no funcionamento das instituições políticas e econômicas” (ALMOND, 1990, p. 144 *apud* RENNÓ, 1998, p.72).

No Brasil, nesse mesmo período, o conceito de cultura política foi mais abordado em uma perspectiva voltada para a análise do comportamento dos eleitores, buscando entender e discutir suas preferências políticas no que diz respeito à democracia. Tratava-se de uma perspectiva mais comportamental e individualista sobre o posicionamento e as atitudes políticas dos eleitores (NEVES, 2008, p. 31).

Na análise de autores como Schmidt (2001) e Ricci (2004), os estudos sobre a realidade brasileira apontam uma cultura política híbrida em que coexistem elementos conservadores, tais como o clientelismo em experiências de participação popular. A esse respeito, Ricci (2004) aponta que

O traço cultural de natureza difusa, de baixa orientação para a consolidação de valores políticos, parece contribuir para que as políticas participacionistas e práticas associativas apresentem-se como ambivalentes. Em consequência, 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).

Nessa discussão, Neves (2008) ressalta que as experiências democráticas não são homogêneas nem isentas de conflitos políticos e culturais. Portanto, a cultura política híbrida da sociedade brasileira pode contribuir para a conservação de traços dominantes herdados do clientelismo, da corrupção, do nepotismo, etc.

Rennó (1998) também ressalta que não há cultura política homogênea em uma sociedade. Nessa perspectiva, buscando identificar os antagonismos e reciprocidades entre cultura política e democracia participativa a partir da experiência do OP, compreende-se como cultura política “a construção social particular em cada sociedade do que conta como político” (DAGNINO et al., 2002, p. 25), são “traços particulares presentes em cada município, enfatizando tendências mais democráticas ou aquelas com traços conservadores, tais como clientelismo, fisiologismo, etc.” (NEVES, 2008, p. 36). Não se trata, portanto, de uma compreensão subjetivista e comportamental da cultura política baseada nos valores individuais, antes, trata-se da compreensão da reprodução de práticas políticas, da própria ação política na coletividade.

A partir dessa discussão, é preciso tomar distância de armadilhas analíticas que situam o OP em um campo de virtuosidade como se este, revestido de messianismo, fosse o detentor de uma metodologia revolucionária de democracia direta e decisão sobre políticas públicas, ou, por outro lado, deixar de reconhecer os avanços deste espaço para a sociedade e para a construção de uma cultura política mais democrática no Brasil.

Nos termos de Maar (2003, p. 56),

a direção ao bem-comum (...) exige como condição objetiva básica desarmar esta reconstrução, para possibilitar uma nova cultura política: um modo

crítico e autônomo de autodeterminação política da reprodução da sociedade brasileira.

O autor vincula o sentido de política (da verdadeira política) à transformação da reprodução da ordem social vigente. O alcance do bem-comum, que é socialmente determinado, depende de uma nova forma de se compreender e de se fazer política, construção da qual a democracia participativa é elemento chave (idem).

Assim, a compreensão do OP requer uma análise dialética que desvele suas contradições, avanços e limites no âmbito da sociedade capitalista. Os conceitos brevemente apresentados nesta problematização, como democracia, sociedade civil, esfera pública e cultura política, contribuirão para o aprofundamento teórico sobre o OP a partir da análise da experiência do Distrito Federal. O capítulo a seguir aborda um balanço da literatura sobre o Orçamento Participativo e suas principais variáveis de análise.

CAPÍTULO II – BALANÇO DA LITERATURA SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No Brasil, o processo de democratização se consolidou com a emergência de novas concepções sobre a democracia, na medida em que diferentes partes da sociedade passaram a questionar os limites da democracia representativa ou o potencial das instituições formais da democracia em sua capacidade de produzir respostas adequadas às demandas colocadas pela sociedade.

É nesse contexto que uma série de experiências de gestão de políticas públicas de caráter participativo foram implementadas, principalmente no âmbito do governo local, com destaque para os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, definidos constitucionalmente, e as experiências de Orçamento Participativo - OP.

A construção de espaços públicos nos marcos da democratização e da Constituição Federal do Brasil de 1988 constitui um avanço para o aprofundamento da democracia, pois fez com que os instrumentos de decisão fossem partilhados com a sociedade civil, que tradicionalmente foi excluída dos processos decisórios.

A partir da criação desses arranjos participativos, é possível reconhecer uma mudança no tipo de relacionamento estabelecido entre Estado e sociedade civil. Uma mudança que torna possível o diálogo e a aproximação entre as duas esferas que tradicionalmente vinham sendo tratadas como antagônicas, ou a partir de uma relação de sobreposição entre representantes (procedentes do sistema eleitoral) e representados.

Concomitante ao crescente aumento de canais que conjugam representação, participação da sociedade civil e *accountability*²⁷, os estudos sobre democracia participativa também aumentaram acentuadamente, principalmente a partir de pesquisas empíricas sob o foco do aumento da participação da sociedade civil nesses canais.

²⁷ Buscando verificar se as alterações políticas, sociais e institucionais do contexto brasileiro contribuíram para a tradução da palavra *accountability*, Pinho e Sacramento (2009) sintetizam que o termo tem sido utilizado na língua portuguesa de forma relacionada à responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas e justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas. Os autores concluem que no Brasil o fortalecimento de práticas de *accountability* como um novo valor não implicou na extinção de outros valores mais tradicionais, já enraizados na cultura política brasileira. Nessa perspectiva, Fedozzi (1997) argumenta que o Brasil enfrenta dificuldades estruturais para a emergência da cidadania, tendo em vista que se trata de uma sociedade marcada pela dualidade entre uma formalidade racional-legal e uma realidade de forte cunho patrimonialista no exercício do poder. Permanece, então, um resenho do autoritarismo diante das mudanças institucionais e culturais a favor de *accountability*, o que demonstra a dualidade da cultura política mencionada por Fedozzi.

É importante ressaltar que, embora tais estudos venham se mostrando importantes na análise desses processos, outro foco analítico vem centrando o debate sobre controles democráticos e instituições políticas, através da qualificação da representatividade da sociedade civil nesses canais, no sentido da capacidade de interferir nas decisões e no controle democrático junto ao Estado.

O debate sobre a participação está na ordem do dia no cenário brasileiro. As grandes manifestações ocorridas em junho de 2013 trouxeram à tona a insatisfação coletiva da população com a situação política e social do país. Ainda que com uma pauta difusa, milhares de cidadãos e cidadãs saíram às ruas reivindicando melhores serviços públicos, combate à corrupção e protestando contra o investimento de grande soma de recursos públicos em megaeventos.

Apesar da heterogeneidade das reivindicações e dos grupos envolvidos, as manifestações em massa representam a expressão democrática da participação popular. Essa democracia participativa coloca em xeque a democracia representativa, afirmando a necessidade de abertura de um sistema político que é burocrático e fechado à participação. Adicionalmente, a democracia participativa também expressa a insuficiência do voto como único canal de expressão da vontade popular.

Como uma das respostas institucionais ao clamor das ruas, destaca-se a publicação do Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS. De acordo com o decreto, o objetivo da PNPS é fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil.

Além de estabelecer diretrizes, a PNPS define uma série de instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre a administração pública federal e a sociedade civil. Trata-se de conselhos e comissões de políticas públicas, conferências nacionais, ouvidoria pública federal, fórum interconselhos, ambientes virtuais de participação e outros mecanismos já conhecidos e ocupados pela sociedade civil.

São essas e outras instâncias de participação que compõem o chamado Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, que se pretende como um sistema de fortalecimento do diálogo, no sentido de contribuir para que os canais de participação conversem entre si e sejam potencializados.

Desde a sua publicação, o decreto em tela foi alvo de críticas por parte de diferentes seguimentos e vertentes políticas. De um lado, há o argumento de que a PNPS ataca um dos pilares da democracia representativa: o princípio da igualdade de “um homem, um voto”, pois confere acesso privilegiado ao governo para integrantes de movimentos sociais²⁸. Trata-se de uma crítica conservadora que reforça a ideia de democracia formal, restrita ao voto.

Noutra vertente de crítica à PNPS, questiona-se até que ponto a institucionalização da participação social tende a centralizar e modular os processos participativos. Compreende-se a democracia como prática política que possibilita a disputa hegemônica por meio da ação coletiva, na qual os mais diversos grupos e demandas podem se expressar politicamente. A institucionalização da participação social por meio da PNPS pode, assim, deslegitimar as experiências de participação historicamente construídas pelas classes subalternas, na medida em que as engessam ou reduzem a determinados procedimentos.

Nesse contexto de disputa, o decreto em tela foi derrubado pela Câmara dos Deputados no dia 03 de novembro de 2014. Atualmente, a matéria encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, aguardando votação do Projeto de Decreto Legislativo (SF) 147/2014.²⁹

Encontra-se no Orçamento Participativo – OP um exemplo de instrumento de participação que é uma forma de balancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, com a participação direta dos cidadãos e cidadãs nas decisões sobre as políticas públicas. A cidade de Porto Alegre deu início ao OP em 1989, e, desde então, o instrumento tem sido a experiência de participação mais citada pela literatura brasileira (AVRITZER, 2003).

Trata-se de um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal, por meio de assembleias nas quais a sociedade civil se engaja em negociações sobre a alocação de recursos públicos e gastos que envolvem novos investimentos de recursos em projetos como, por exemplo, postos de saúde, escolas e pavimentação de vias públicas. O OP é um exemplo de experiência de participação institucionalizada que tem sido considerada

²⁸ Críticas como esta têm sido veiculadas nos meios de comunicação, como a reportagem da Revista Veja, disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/para-juristas-decreto-de-dilma-coloca-o-pais-na-rotado-bolivarianismo>. Acesso em 01 junho de 2014.

²⁹ Disponível em: < http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=118766>. Acesso em: 11 fev. 2015.

exitosa no Brasil, mas para uma análise mais precisa é necessário considerar os desafios enfrentados pelo OP na ampliação de direitos para as diferentes cidades.

Borba e Luchmann (2007) distinguem que três tipos de análise sobre experiências de Orçamento Participativo que tem sido realizada para tratar da relação entre democracia e participação. Um primeiro grupo de análise diz respeito ao entendimento de que as experiências participativas não impactam a cultura política, e ainda perpetuam a disseminação de velhas práticas clientelistas e autoritárias.

Na contramão dessa perspectiva, outro grupo de respostas considera que a abertura de canais participativos representa uma inovação política que impacta positivamente o processo decisório, com a ampliação do nível de consciência política da população. Nessa análise mais idealizada, experiências como o OP representam um avanço em relação à institucionalidade que caracteriza a democracia representativa liberal.

Um terceiro grupo apresenta uma “análise mais cuidadosa na emissão de certificados (pró ou contra) democráticos a essas experiências” (*ibidem*, p. 22). Trata-se de uma análise em dois movimentos: um reconhece a importância da participação para a superação dos limites da democracia formal, o outro reconhece também as adversidades e contradições que marcam as experiências participativas considerando os contextos político, social e econômico que marcam a história de luta pela democracia.

O objetivo do presente capítulo é resgatar historicamente o contexto de surgimento do OP e tecer algumas reflexões sobre experiências concretas discutidas pela literatura, destacando suas principais questões e variáveis de análise. Situando-se no terceiro grupo de análise mencionado por Borba e Luchmann (2007), esse balanço da literatura procura evidenciar experiências baseadas em outra concepção de democracia, para além da democracia representativa liberal. Ao mesmo tempo, busca-se, neste capítulo, elementos que permitam a construção de uma relação mais profunda entre o ideal democrático (tema trabalhado no capítulo anterior) e as experiências concretas de participação.

2.1. Reflexões teóricas sobre o Orçamento Participativo no Brasil

O Orçamento Participativo (OP) é considerado uma das experiências mais inovadoras de gestão democrática da década de 1990. Apesar de utilizar diferentes

metodologias nos municípios, o OP é uma forma de articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa (AVRITZER, 2003).

O aspecto mais participativo do OP acontece no momento em que os cidadãos têm a oportunidade de estabelecer um conjunto de prioridades para o município e selecionar projetos específicos de obras a serem implementadas. Esse momento ocorre nos fóruns ou plenárias de base, que são rodadas realizadas em diferentes territórios dos municípios, tais como bairros, comunidades, ou regiões administrativas³⁰ no caso particular do Distrito Federal. Esses espaços são abertos para toda a comunidade, que pode discutir sobre suas principais demandas e selecionar as prioridades locais. Esse é um momento com características de “democracia direta”, no qual a população decide sobre as principais demandas do OP. Também nas rodadas de plenárias de base, a população escolhe seus representantes dentre os moradores da própria região, que são denominados de delegados e conselheiros. Esses representantes formarão o Conselho do Orçamento Participativo, unidade responsável por acompanhar e fiscalizar a execução das demandas, e informar a população sobre o seu andamento. Nesse caso, o OP assume uma função semelhante à do Legislativo, no sentido de representar os interesses da comunidade e supervisionar a ação do Poder Executivo com a especificidade de que, no caso do OP, os representantes são os próprios cidadãos participantes, não-pagos e eleitos em nível local (WAMPLER, 2003).

O OP consiste em um espaço aberto pelo Poder Executivo para que qualquer cidadão possa participar das decisões sobre o orçamento público. De forma geral, Avritzer (2003) aponta que as distintas experiências de OP possuem algumas características de concepção em comum. A primeira é a cessão de soberania por aqueles que a detêm a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que funcionam a partir de critérios de universalidade participativa. A ideia da universalidade se refere ao fato de que todos os cidadãos podem ser membros desses espaços com igual poder de deliberação.

Em segundo lugar, o autor pontua que o OP reintroduz diferentes métodos de tradição democrática participativa, combinando assembleias regionais, elementos de delegação e conselhos de acompanhamento e fiscalização. Outra característica é o

³⁰ As regiões administrativas são divisões geográficas e políticas do Distrito Federal. Elas se diferenciam dos municípios por não possuírem a mesma autonomia, nem prefeitos ou vereadores. Possuem, sim, administradores regionais indicados pelo Governador. Em 2014, o DF tinha 31 regiões administrativas, sendo a mais recente a região da Fercal, regulamentada no ano de 2012, após 40 anos de ocupação do solo por trabalhadores de uma fábrica de cimento da região que levava o mesmo nome.

princípio da autorregulação soberana do OP, que se traduz na definição de regras de funcionamento pelos próprios participantes. Por último, o OP é um instrumento que se caracteriza pela tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos, que prioriza, por meio de fórmulas técnicas, os setores mais carentes da população.

Também buscando uma definição conceitual para o OP, Wampler (2003) argumenta que ele pode ser definido a partir de três características principais: a) é uma força inicial de transformação social devido ao seu potencial de modificar a vida dos cidadãos comuns, na medida em que abre esferas, previamente restritas, de participação governamental; b) é uma instituição democrática inovadora, pois amplia os limites da democracia representativa tradicional, incorporando os cidadãos diretamente ao processo de tomada de decisão e estimulando a delegação de autoridade; c) é uma instituição de elaboração de políticas públicas que modifica as práticas anteriores de planejamento e elaboração orçamentária no Brasil.

A origem do OP está relacionada à histórica luta da sociedade civil pela participação na gestão do Estado e das políticas públicas. Junto a essa luta, somam-se a Constituição de 1988 como marco jurídico-institucional que estimulou a abertura de canais de participação nos municípios e fortaleceu a descentralização³¹, e a proposta de gestão democrática como bandeira dos partidos de esquerda que ascenderam ao poder municipal.

A primeira experiência de OP remonta à experiência de Vila Velha, no estado do Espírito Santo, no ano de 1986, quando se iniciaram discussões com a população sobre o orçamento municipal. Alguns anos depois, em 1989, soma-se a experiência de Porto Alegre e, em 1993, a implantação do OP em Recife e em Belo Horizonte. A experiência de Porto Alegre é identificada como a mais duradoura, premiada e reconhecida experiência de Orçamento Participativo, nacional³² e internacionalmente.³³

³¹ A descentralização, bandeira da esquerda, forneceu capacidades financeiras e legais que permitiram aos municípios a administração de questões locais com maior autonomia. Carvalho (1998) pondera com cuidado a descentralização para que não se confunda com o que se chama de “prefeiturização”, visto que esta não passa de uma mera desconcentração de responsabilidade, sem que sejam acompanhados de uma efetiva descentralização de recursos para os Municípios. Ribeiro e Grazia (2003) destacam que a equação perversa da transferência de responsabilidades para os municípios sem a contraparte indispensável dos instrumentos de poder e recursos marcou a década de 1990. Essa desconcentração ou prefeiturização limita a autonomia dos municípios, fragilizando a ideia de descentralização.

³² Teixeira e Albuquerque (2006) citam outras experiências que se iniciaram durante a gestão 1989-1992, com consultas à população sobre o orçamento municipal, como é o caso dos municípios de Piracicaba, Santo André e São Paulo. Silva (2011) destaca que, embora as primeiras experiências concretas de OP

A disseminação dessas experiências impulsionou sua implementação em muitos outros municípios do Brasil. O contexto nacional, nesse período, foi de instabilidade econômica, marcada pela escalada inflacionária, herança do “milagre econômico” do período de ditadura militar. O OP nasce em um contexto de crise do Estado, que não consegue dar respostas às demandas sociais de expressiva parcela da sociedade (DE MARCO, 2000). O foco da discussão política no Estado deslocava-se para a área econômica, com a execução de medidas de austeridade fiscal, estimulando o desenvolvimento econômico em detrimento de medidas de superação das desigualdades. Por essa razão, De Marco (2000, p.03) afirma que “o Estado estava ocupado com interesses privados, sem a legitimidade necessária para lidar com a complexidade e fluidez da realidade social”.

Tal conjuntura econômica do período é caracterizada pelos seguintes aspectos

(a) políticas de privatização, envolvendo não apenas o setor produtivo estatal, mas também atividades administrativas, como serviços prisionais, arrecadação tributária e bancos centrais; (b) políticas de desregulamentação, envolvendo capital e trabalho; (c) políticas de abertura ao capital internacional, eliminando reservas de mercado e protecionismo econômico. O Brasil inicia o novo milênio com escassos resultados sociais, para dizer o mínimo, e sem resolver seu histórico problema de desigualdade social (BAIERLE, 2004, p. 15).

O novo contexto político da redemocratização, somado ao esgotamento da política imposta pelos organismos internacionais (FMI e Banco Mundial) durante a década de 1990, criou condições para que as forças políticas da esquerda iniciassem experiências inovadoras no âmbito municipal. Contribuiu com essa oportunidade política o fato de que os movimentos sociais que do campo e na cidade nos anos 1960 e 1970 lutaram localmente a favor do reconhecimento dos sujeitos coletivos entre as classes subalternas (SANTOS, B. 2002). O Orçamento Participativo se apresenta como

tenham ocorrido após 1988, é possível reconhecer seus embriões em experiências de administrações do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) nos municípios de Lages - SC em 1976 e Pelotas - RS, Boa Esperança - ES e Vila Velha - ES, na década de 1980.

³³ A divulgação da experiência de Porto Alegre e o seu reconhecimento por organismos internacionais tornaram o OP mundialmente conhecido. O livro *Experiências internacionais de participação* (SILVA; CUNHA [orgs], 2010) apresenta estudos produzidos sobre instituições participativas na Europa e na América do Sul, com especial destaque para os casos de OP. Conforme o capítulo produzido por (Sintomer; et. al., 2010), em 2008 existiam mais de cem cidades europeias com orçamento participativo, dentre as quais estavam: Sevilha, na Espanha, distritos de Paris, Roma, Lisboa e Berlim. Na América Latina, Peruzzoti (2010) destaca a implantação do OP em Buenos Aires, em 2002, que ocorreu em um contexto social de crise política e exigência popular por maior transparência e *accountability*.

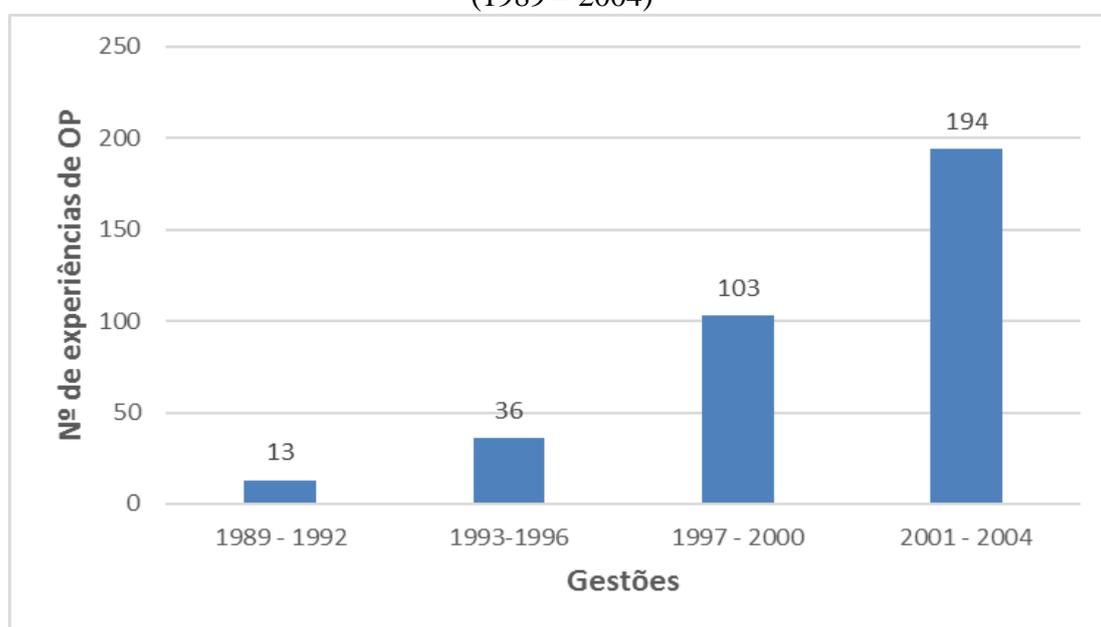
uma possibilidade de recuperar a credibilidade do Estado mediante uma experiência a nível local, uma vez que alguns governos municipais passam a ser ocupados por grupos políticos cuja história está relacionada aos movimentos sociais e à luta da classe trabalhadora.

Ainda que vigore em um percentual pequeno em relação ao total de municípios brasileiros, trata-se de uma forte expansão de uma prática democrática. Para Avritzer (2003),

o que torna o OP influente como proposta de democratização do orçamento é o peso dos municípios onde ele é praticado. Em 2002, o OP foi praticado nos municípios de São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre, cidades com um enorme peso regional e nacional. No entanto, discutir as práticas do OP é também reconhecer as enormes variações que existem entre essas cidades ou entre os 103 municípios que praticaram o OP entre 1997 e 2000. (Avritzer, 2003, p. 30).

Nos governos locais, houve uma expansão das práticas de democracia participativa, e, após 15 anos da experiência de Porto Alegre, o OP tornou-se uma prática expressivamente replicada, conforme demonstra o gráfico a seguir:

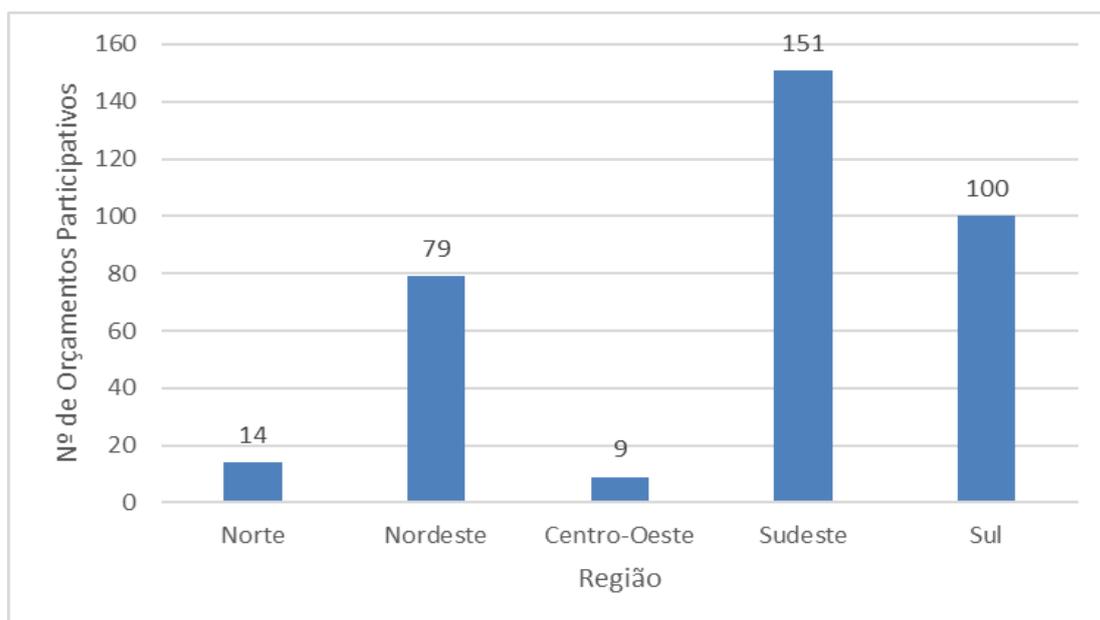
Gráfico 1 – Número de experiências de Orçamento Participativo por gestão (1989 – 2004)



Fonte: Avelino; Iadanza, 2014.

A atual pesquisa quantitativa da Rede Brasileira de Orçamento Participativo (RBOP)³⁴ identificou 353 experiências de OP no Brasil entre 2011 e 2012. A distribuição do quantitativo de OP por regiões do Brasil é demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Número de experiências de Orçamento Participativo em municípios por região (2012)



Fonte: Elaboração própria com base em RBOP (2012).

Os dados demonstram um importante crescimento na disseminação do OP entre os municípios brasileiros. Nos anos 1990, a experiência de Porto Alegre ganhou ainda mais visibilidade. Em 1993, o Banco Mundial chamava a atenção para o sucesso inicial do OP com base em três critérios: a mobilização de recursos para financiar serviços

³⁴ De acordo com informações do site da RBOP, a metodologia da pesquisa quantitativa considerou os termos orçamento democrático e comunitário para identificar a presença de OP nos municípios. Tratando sobre a definição conceitual de OP, Avritzer (2003) destaca que no meio acadêmico e nos governos locais tornou-se comum a identificação heurística de qualquer forma de participação como sinônimo de Orçamento Participativo. Portanto, apesar dos dados quantitativos disponibilizados pela RBOP, algumas experiências que reivindicam o termo “OP” podem ser ainda meramente ilusórias. Ribeiro e Grazia (2003) ressaltam a necessidade de encontrar parâmetros adequados para a avaliação de experiências que se autodenominam como orçamento participativo, mas que podem não garantir uma real participação da sociedade nos processos deliberativos. Portanto, considerando a metodologia utilizada pela RBOP, baseada em visitas a sites das prefeituras e aplicação de questionários padronizados, destaca-se que o quantitativo apresentado pode não corresponder a um número de experiências efetivas de OP. Optou-se pela utilização desses dados por se tratarem de informações mais recentes para contextualizar o panorama do OP em âmbito nacional. A metodologia da pesquisa encontra-se disponível em: http://prezi.com/2vkeyj72_drg/pesquisa-redeop/. Acesso em: 13 ago. 2014.

urbanos; o aperfeiçoamento da gestão financeira desses recursos; e a organização das instituições municipais com o objetivo de promover maior eficácia e capacidade de resposta por parte dos serviços urbanos (DAVEY, 1993). Santos, B. (2002) ressalta que a preocupação do organismo internacional estava centrada na eficácia técnica do OP, e não com sua perspectiva democratizadora. Essa visibilidade conferiu ao OP sua escolha pelas Nações Unidas como uma das 40 melhores intervenções urbanas, em 1995, na Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II), realizada em Istambul. Também destaca-se que em nesse mesmo ano o OP passou a ser uma iniciativa recomendada pelo Banco Mundial (BIRD), e, em 1999, o caso de Porto Alegre foi apresentado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Seminário sobre Gestão Social, em Washington, D.C., e passou a ser incluído em seus relatórios. Essa visibilidade contribuiu para que Porto Alegre sediasse a primeira edição do Fórum Social Mundial (AVELINO, 2012).

Apesar da forte replicação do OP, as experiências possuem particularidades que tornam algumas mais bem sucedidas que outras. Abers (2003) mostra que ideias técnicas, tais como modelos de participação, podem ajudar os atores a perceber a criação de fóruns participativos como sendo de seu próprio interesse, entretanto, “quando esses modelos são seguidos cegamente, eles podem se tornar ‘cadeados cognitivos’, dificultando assim a capacidade de adaptar ideias às condições locais” (ABERS, 2003, p. 257). A autora ressalta que quando os formuladores da política se limitam a seguir ou apenas imitar modelos bem sucedidos em vez de adaptar tais modelos às suas circunstâncias, torna-se muito provável que tal replicação apresente importantes fragilidades.

Metodologicamente, de modo geral, os OPs são pautados por ciclos compostos pelas seguintes etapas:

- 1) Plenárias de base/regionais: divulgação e convocação de reuniões nos bairros ou setores, sendo abertas a toda a população, quando ocorre um primeiro levantamento das demandas de cada região. É nesses espaços que também ocorre a eleição de delegados ou conselheiros, representantes da sociedade responsáveis pelas negociações com o governo;
- 2) Conselho Municipal do OP: elaboração do Plano de Investimentos e Serviços e acompanhamento da tramitação de leis orçamentárias. As demandas discutidas compõem um plano de investimentos, o qual é incorporado ao projeto de lei

orçamentária que será submetido à Câmara Municipal. De modo geral, nos locais em que o OP é mais desenvolvido, as decisões aprovadas pelos fóruns participativos são plenamente incorporadas à proposta orçamentária do Executivo, raramente emendadas pelo Legislativo, e então implementadas pelo Executivo (ABERS, 2003).

- 3) Acompanhamento da execução das demandas: realização de reuniões periódicas do Conselho do Orçamento Participativo para acompanhamento da execução do Plano de Investimentos junto aos setores governamentais responsáveis.

Esse ciclo se repete anualmente, sendo discutido e acompanhado pela sociedade civil, desde a fase inicial de escolha de prioridades até a fase de execução orçamentária, na qual as demandas são materializadas em obras e políticas públicas para a população.

Pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) que estudou as 103 experiências de OP da gestão 1997-2000 chegou ao seguinte quadro das formas de estruturação das experiências de OP:

Quadro 2 - Formas de Estruturação do OP

BÁSICA (com menos momentos de encontro entre a população e dela com o governo)	INTERMEDIÁRIA	MÁXIMA (com mais momento de encontro entre a população e dela com o governo)
		Reuniões com entidades da sociedade civil
	Reuniões de bairro	Reuniões por bairro
		Reuniões por microrregião
Reuniões por região	Reuniões por região	Reuniões por região
	Visitas às prioridades escolhidas	Visitas às prioridades escolhidas
		Reuniões de delegados por região
Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas
		Reuniões municipais de delegados
Reunião do conselho municipal do OP	Reunião do conselho municipal do OP	Reunião do conselho municipal do OP
		Congressos do Orçamento Participativo

Fonte: FNPP – Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, Ribeiro e Grazia, 2003, p. 53.

O quadro proposto por Ribeiro e Grazia (2003) identifica metodologias de OP que contam com poucos ou muitos momentos de participação da sociedade civil e do encontro desta com representantes do Estado. Esse ciclo de funcionamento do OP pode dar pistas para avaliar se existe maior ou menor democratização da relação entre Estado e sociedade (TEIXEIRA E ALBUQUERQUE, 2006).

Inicialmente, alguns estudos identificavam tais experiências com a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT)³⁵. Contudo, Avritzer e Wampler (2004) assinalam que dos 103 casos do OP presentes no Brasil até 2001, 52 foram implementados em municípios cujos prefeitos não pertenciam ao PT, o que demonstra que trata-se de governos formados com distintas coligações políticas.

A tabela a seguir apresenta os dados que indicam que o amadurecimento da experiência do OP e sua visibilidade nacional e internacional permitiu que esse instrumento democrático fosse assumido como compromisso de outros partidos políticos.

Tabela 1 – Distribuição de Orçamento Participativo por Partido Político do Prefeito (1997-2000)

Partido Político	Nº de Municípios	%
PT	52	50
PSDB	13	13
PSB	11	11
PMDB	9	9
PDT	8	8
PPS	3	3
PV	3	3
PFL	2	2
PTB	2	2
Total	103	100

Fonte: FNPP, "Pesquisa Experiências de OP no Brasil", 2002. In: Ribeiro e Grazia, 2003, p. 38.

Enquanto alguns autores, especialmente Genro e Sousa (1997), procuram estabelecer uma relação direta entre o OP e o PT, segundo Avritzer (2003), o posicionamento mais acertado seria o de Baieler (2000), que defende a participação de múltiplos atores na emergência do OP. É importante observar ainda que Porto Alegre é uma cidade com histórico de propensão associativa da população, pois já nos anos 1950 e 1960 foram criadas diversas associações locais e houve a constituição da Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro (Fracab). O histórico

³⁵ O Partido dos Trabalhadores (PT) foi fundado no início dos anos 1980, com base no movimento operário, movimento particularmente forte no estado de São Paulo e com expressiva participação na luta contra a ditadura militar. No final dos anos 1980, o PT, em coligação com outras forças políticas de esquerda, ganhou as eleições em importantes cidades brasileiras, como São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Campinas e Goiânia (SANTOS, 2002).

de associativismo é identificado como um fator importante de influência para o êxito do OP (*idem*).

Segundo Wampler (2008), os líderes do PT promoveram fortemente o OP, como se evidencia com maior eloquência no fato de que 100% dos governos do partido em grandes municípios tenham adotado o OP entre 1989 e 2004. No entanto, por volta de 2001, praticamente metade das novas adoções do OP ocorriam em cidades que não eram administradas pelo PT. Ribeiro e Grazia (2003) elucidam que o orçamento participativo não constitui apenas uma forma de participação nas decisões limitada apenas às gestões do Partido dos Trabalhadores, denominando o fenômeno como “nacionalização do OP”.

A questão da implantação de instrumentos participativos pelo Estado é complexa, uma vez que a expansão desses espaços implica na escolha de redução do poder de decisão do próprio Estado por meio da devolução de poder à sociedade civil, nos termos de Gramsci. Na análise de Abers (2003), os atores estatais podem se interessar em promover a participação por uma série de razões: 1) por acreditarem que participação leva a projetos mais bem sucedidos; 2) por pressão de organizações cívicas; 3) por pretendem dar maior legitimidade às decisões; 4) por influência de doadores, em especial agências de desenvolvimento. “Quando não existe tal vontade política, é extremamente improvável que governos criem oportunidades para que grupos cívicos influenciem o processo de tomada de decisões” (Abers, 2003, p. 261).

No caso da disseminação das práticas do OP, Wampler (2008) aponta que a adoção, por outros partidos políticos, de um instrumento democrático tão associado ao PT se deve à tentativa de obtenção de benefícios gestionários e eleitorais a partir da associação de outros partidos “a um programa conhecido por sua ênfase na justiça social, na transparência e na participação direta” (WAMPLER, 2008, p. 91). Destaca-se que o governo do PT de Porto Alegre conseguiu se reeleger muitas outras vezes, associando a ideia do OP ao sucesso eleitoral do partido.

Em alguma medida, o OP parece animar interesses de diferentes atores sociais (desde partidos de esquerda até organismos multilaterais como o Banco Mundial), ainda que tais interesses sejam distintos, ou, por vezes, antagônicos³⁶, demonstrando o que Dagnino (2004) denomina como “confluência perversa” de projetos políticos.

³⁶ Abers (2003) situa os distintos interesses dos atores estatais nos espaços de participação contrapondo atores “políticos”, que são aqueles que dependem diretamente da continuidade de apoio político (partidário, eleitoral, ou de outro tipo), e atores “técnicos”, formados pelos gerentes, formuladores e

2.2. A experiência de Porto Alegre como modelo de análise

A presença do OP nas ciências sociais e na literatura tornou-se comum a partir dos anos de 1990, pela sua importante expansão nos municípios e, ainda, por ser fundamental no estudo da democratização da relação entre Estado e sociedade (NEVES, 2008). Grande parte da produção bibliográfica sobre estudos de arranjos participativos, especialmente experiências de orçamento participativo, concentram seus esforços no aspecto da participação dos atores sociais envolvidos e das variáveis que condicionam o sucesso dessas experiências (SILVA, 2011)³⁷.

Entre a bibliografia pesquisada, está a vasta produção de autores como Avritzer, Dagnino, Wampler, Abers, Fedozzi, Pontual, entre outros. O objetivo deste subtópico é destacar algumas características da experiência mais conhecida e reconhecida de Orçamento Participativo no Brasil, que é o caso de Porto Alegre. Não se trata de fazer generalizações a partir dessa experiência, mas de apropriar-se de suas principais características, reconhecendo sua visibilidade e importância nos contextos nacional e internacional. Wampler (2003) alerta que as comparações de outros orçamentos participativos com o sucesso – real ou imaginário – da experiência de Porto Alegre ignoram que os seus resultados não foram tão positivos durante seus primeiros anos.

Desde sua implantação, o sucesso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (OPPOA) tem sido amplamente divulgado pelo meio acadêmico por órgãos gestores nacionais e internacionais. No âmbito local, a gestão governamental de Porto Alegre fez do OP o seu principal projeto de governo (Wampler 2003). Para Santos, B. (2002), o sucesso do OPPOA tem se manifestado de várias formas, cuja mais significativa destacada pelo autor é o ganho político do PT que, após o OP, ganhou as eleições dos anos 1990 e obteve grande aceitação do seu governo municipal³⁸. Nas palavras do autor,

implementadores das políticas públicas. Acrescidos ainda dos interesses da sociedade civil, observa-se que atores tendem a se orientar por objetivos ou projetos políticos diferentes.

³⁷ Em sua análise teórica sobre a literatura produzida acerca do OP, Silva (2011) ressalta que na década de 1990 a produção bibliográfica enfatizou mais os aspectos da participação da sociedade civil no OP, sendo que a partir dos anos 2000, os estudos sobre o aspecto da representação da sociedade civil foram ganhando espaço a partir de pesquisas empíricas e teóricas. O que a autora destaca é a crescente preocupação com a legitimidade da democracia por meio da introdução de mecanismos de participação e representação da sociedade civil nos espaços de decisão política.

³⁸ Santos demonstra o sucesso de Porto Alegre em dois aspectos. Primeiramente, nos ganhos eleitorais do PT ao longo dos anos 1990: “Na primeira eleição, que venceu em 1988 com uma coligação de partidos de esquerda – a Frente Popular -, o PT somou 34,3% dos votos. Nas eleições de 1992, o PT e a Frente Popular receberam 40,8%, tendo obtido 56% nas eleições de 1996 e 59,6% nas eleições de 2000”

“esta nova medida que se tornou conhecida como orçamento participativo, é a chave do sucesso da governação municipal do PT” (SANTOS, B., 2002, p. 18).

Destaca-se o papel crucial do orçamento para a execução de investimentos e políticas sociais na cidade. Sua importância se dá não apenas no sentido de ser um instrumento de planejamento público, mas como mecanismo central de controle democrático sobre o estado. Portanto, as decisões orçamentárias são, sobretudo, fundamentalmente políticas. Contudo, “numa sociedade comandada por uma forte tradição autoritária e patrimonialista, como é o caso do Brasil, o orçamento público tem sido menos a expressão do contrato político do que a expressão de sua ausência” (SANTOS, B. 2002a). Por essa razão, a prevalência de critérios técnico-burocráticos sobre o orçamento público permite a privatização das decisões públicas que dizem respeito à distribuição dos recursos, revelando o orçamento como peça de ficção, nas palavras de Fedozzi (1997).

Teixeira e Albuquerque (2006) tratam de três fatores que confluem na análise da experiência do OPPOA: a) a história de parte das organizações da sociedade civil brasileira que passaram a se preocupar com a gestão de políticas públicas, a alocação e controle do orçamento público; b) o novo marco jurídico institucional dado pela Constituição de 1988; c) os partidos políticos ligados à tendência popular que ascenderam ao poder municipal com a proposta de governar com participação popular.

Observa-se com o histórico associativo de Porto Alegre, que desde muito antes de um determinado grupo político assumir o governo, neste caso, a Frente Popular, o controle da população organizada sobre o orçamento público já representava uma pauta dos movimentos comunitários. “Dizia-se que nada valia ter centenas de conselhos setoriais se não fosse possível decidir sobre o principal: orçamento e planejamento” (BAIERLE, 2004, p.17).

Portanto, o importante tecido associativo de Porto Alegre lançou as bases para a implementação do OP em 1989, na perspectiva de encorajar uma dinâmica de gestão conjunta de recursos públicos, por meio de decisões partilhadas entre o governo e os cidadãos.

(SANTOS, B. 2002a, p. 17). O segundo aspecto que demonstra o sucesso de Porto Alegre é a aceitação pública do seu governo municipal, avaliado como excelente por 65% dos inquiridos, em 1996. O autor atribuiu esse sucesso ao modo de governar do governo do PT, administração conhecida como popular. “Esta nova medida, que se tornou conhecida como orçamento participativo, é a chave do sucesso da governação municipal do PT” (*ibidem*, p. 18).

Abers (2003) relaciona a decisão de devolver poder à sociedade por meio do OPPOA como uma estratégia política bem sucedida

Embora não exatamente o resultado de uma estratégia intencional ao longo da primeira administração petista (1989-1992), o OP tornou-se a peça central do PT para a reeleição. Ao invés de tentar competir nas arenas tradicionais, onde políticas clientelistas servem para angariar apoio político, a administração de Porto Alegre construiu, com sucesso, uma *coalizão política alternativa* em torno do Orçamento Participativo (ABERS, 2003, p.274).

A análise de Abers (2003) demonstra que a implantação do OPPOA esteve permeada por disputas políticas e que pelo menos três grupos apoiaram a política participativa, mesmo que por interesses distintos. Destaca-se o apoio de lideranças de bairro que tradicionalmente dependiam de mecanismos de troca de favores clientelísticos para o atendimento de suas demandas. Houve também certo apoio velado à administração por parte das empreiteiras, setor chave da elite local, que se beneficiaram com o aumento dos investimentos em infraestrutura³⁹. Conforme Baierle (2004, p. 24), “o modo como as empreiteiras de obras se beneficiaram com o OP exemplifica uma convivência quase pacífica entre os grandes interesses econômicos na cidade e os investimentos sociais”. Esse fator demonstra a persistência de traços de uma cultura política patrimonialista, no sentido da utilização do espaço público para atendimento a interesses privados, o que representa um risco de despolitização da participação.

Finalmente, Abers (2003) pontua um terceiro grupo de apoio à política participativa. Trata-se do apoio da classe média, que desejava um governo associado à justiça social, transparente e decidido a combater a corrupção. Colaborou para o apoio da classe média o fato de que os primeiros anos do OPPOA se deram em um contexto de grandes escândalos de corrupção do governo federal, levando a manifestações de rua por todo o país⁴⁰.

Essa visibilidade nacional e internacional do OPPOA contribuiu para uma perspectiva que Navarro (2003) aponta como visão quase espetacularizada de Porto

³⁹ Baierle (2004) demonstra que a parceria estabelecida de co-gestão do orçamento público por meio do OP deu credibilidade política ao governo para melhorar a arrecadação própria do Município, principalmente em relação ao Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) com significativa queda no índice de inadimplência.

⁴⁰ As informações sobre corrupção vieram à tona com o caso da proposta orçamentária da União, de 1993, que recebeu mais de 72 mil emendas de deputados com a alocação de recursos em “entidades fantasmas”. O caso ganhou ampla repercussão midiática e as investigações apontaram um desvio de 64% de verbas sociais (FEDOZZI, 1998).

Alegre, como se a cidade constituísse “um folhetim inexpugnável em meio ao mar neoliberal, um tipo de miragem ideológica que raros analistas conseguem analisar apropriadamente” (NAVARRO, 2003, p. 95).

Em comentário problematizador, o autor indica alguns limites do OP em Porto Alegre, constatando que a criação de espaços públicos como esse não constitui um processo linear e padronizado. Entre tais limites, Navarro (*ibidem*) afirma que as promessas originárias do OP e suas ideias teriam sido minados através de um viés instrumentalista, de cunho eleitoral, tornando-se “refém de uma agenda político-partidária e, como mecanismo operacional, rígido em seus contornos” (*ibidem*, p. 121).

A expectativa depositada no OP como instrumento de eliminação da corrupção, naquele momento histórico, beneficiou o governo local, aumentando sua popularidade entre a classe média e gerando uma imagem de “competência administrativa” do governo (ABERS, 2003). Por essa razão, o OP ganhou um discurso mítico dos políticos progressistas, como o precursor de uma mudança social (WAMPLER, 2003).

Todas essas expectativas e disputas que envolvem o OP demonstram que, depois de sua idealização e otimismo nas experiências em todo o Brasil, faz-se necessário um momento de reflexão (NAVARRO, 2003). Nessa perspectiva, de acordo com Neves (2008), a euforia do início do OP tornou nebulosa a percepção das contradições do processo.

Apesar da vasta expansão do OP a outras localidades, compreende-se que somente a replicação de sua experiência não constitui uma garantia de aprofundamento da democracia. É preciso analisá-lo tendo em vista as diferentes nuances metodológicas adotadas e as especificidades da experiência local. Como outros espaços públicos, o OP é permeado por contradições que, num primeiro momento, podem não se dar a conhecer. O próximo tópico destina-se a conhecer algumas perspectivas analíticas sobre o OP, com o objetivo de fornecer a este estudo maiores elementos para a investigação da realidade local.

2.3. Diferentes enfoques analíticos sobre o OP

O crescimento das experiências de Orçamento Participativo desde a década de 1980 tem suscitado diversas questões no debate teórico, desde análises mais entusiastas até as mais realistas que se dedicam a desvendar contradições e limites do OP na relação entre Estado e sociedade.

Seguindo os estudos sobre o OP e a teoria democrática, Avritzer (2003) identifica três campos principais onde se inserem grande parte dos trabalhos sobre o tema, desenvolvidos principalmente na década de 1990 e no início dos anos 2000. O primeiro deles é a discussão sobre o OP na relação entre Estado e sociedade civil. O autor destaca o trabalho de Baierle, que nos anos 1980 foi o primeiro a apontar a influência dos movimentos sociais comunitários para a explicação do OP, demonstrando que práticas preexistentes de participação criaram condições para o seu surgimento. Além do debate sobre o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil, esse campo de discussão trabalha com outras dimensões de análise, como a capacidade do Estado de introduzir formas de associativismo e deliberação semelhantes às aquelas existentes na sociedade civil. A questão central que permanece polêmica é a capacidade do Estado de promover práticas de distribuição de recursos de modo generalista ao invés de transformar práticas associativas existentes em canais corporativos de acesso a recursos.

Um segundo campo de discussão da teoria democrática trata do problema do desenho institucional que reivindica a influência do seu escopo na capacidade de predeterminar atitudes dos atores sociais. Portanto,

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

Há ainda um último campo de discussão que está concentrado na linha de debate sobre o aprofundamento da democracia. Nele, o OP aparece como importante instrumento de debate acadêmico atual para discutir possibilidades de fortalecimento democrático, como o aumento da participação nas decisões públicas para o acesso aos recursos públicos (AVRITZER, 2003). Esse campo demonstra uma preocupação com uma insuficiência do modelo representativo e o OP fornece elementos que contribuem para a construção de outras possibilidades democráticas.

Embora a maioria das análises dos OP sejam positivas, os seus resultados e efeitos variam significativamente. “Compreender e explicar essas variações nos ajudam a desmistificar o OP e a estabelecer uma estrutura básica para a análise dos orçamentos participativos, novos e velhos” (WAMPLER, 2003, p. 61).

O OP vem sendo teorizado na literatura como um “espaço público não estatal”, como “democracia direta”, “democracia participativa”, como uma “instituição

redistributiva” ou ainda como uma “instituição de delegação de poder” (WAMPLER, 2003). De fato, o OP é um instrumento inovador ao estimular a participação popular na gestão pública, possibilitar o fortalecimento do governo local, a prestação de contas e a transparência das ações de governo. Esses são alguns dos efeitos políticos que o OP pode provocar em diferentes contextos em que existem traços de uma cultura política permeada pela relação baseada no favor e no mandonismo.

Ao analisar a experiência local do OP no município de Barra Mansa – RJ, Neves (2007) sintetiza os efeitos políticos da participação, destacando: 1) a resistência dos vereadores ao OP, evidenciando que este inibiu uma cultura política mais conservadora exercida por eles no município. O OP tensionou a cultura política assistencialista, predominante naquele Poder Legislativo, diante da possibilidade de construção de uma cultura política mais participativa e democrática; 2) a perda de poder político do vereador, que se sentiu ameaçado em sua representação política pelo Executivo; 3) a disputa política entre vereadores e representantes da sociedade civil (delegados e conselheiros), na medida em que o OP possibilitou o aparecimento de novas lideranças.

Tal análise evidencia o potencial do OP na alteração da política do favor e do mando, na medida em que constitui “um dos instrumentos gestores de inovação democrática nos municípios que incentivam a participação popular na gestão pública, no fortalecimento do governo local e na *accountability*” (NEVES, 2007, p. 219).

Considerando as distintas experiências de OP, Neves (2008) aponta duas linhas centrais de abordagem teórica do tema. A primeira delas enfatiza o OP como uma experiência inovadora e espaço público de co-gestão com o Estado. Nessa linha de análise, Genro e Souza (1997) destacam que

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Essa experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra sua participação no ato de votar e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública. (...) Outra contribuição universal do Orçamento Participativo é a criação de uma esfera pública, não-estatal, em que a sociedade pode controlar o Estado. Cria-se, dessa forma, uma esfera pública não-estatal, em que a sociedade institui tanto um processo de co-gestão da cidade, quanto mecanismos de controle social sobre o Estado.

Para os referidos autores, o OP é um novo mecanismo de gerenciamento do Estado e espaço de partilha de poder que favorece a prestação de contas,

responsabilização e transparência de gastos públicos. Há uma ênfase no OP como programa de governo do Partido dos Trabalhadores e da Frente Popular, situando o instrumento de participação como o principal instrumento e novo paradigma da esquerda do que seria a “maneira petista de governar” (GENRO; SOUZA, 1997). Nessa perspectiva, o OP tende a confundir-se com o próprio partido.

Um outro enfoque da literatura refere-se à dimensão pedagógica do OP, que representa um espaço de aprendizado para os diferentes atores envolvidos. Nesse campo, destaca-se o trabalho de Pontual (2000) que, em sua tese intitulada *O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizado dos atores da Sociedade Civil e do Estado*, enfatizou o papel educativo do OP, tendo em vista que ele proporcionou importantes aprendizados para os atores da sociedade civil e do governo que nele se envolveram.

A pedagogia do OP para os representantes da sociedade civil é sistematizada pelo autor no sentido de que o OP possibilitou o aprendizado sobre a necessidade de mobilização e organização da população para apresentação de demandas ao poder público; sobre a necessidade de organização autônoma da sociedade civil; e sobre a realidade da cidade e as formas de gestão municipal para a superação de carências. Enfim, Pontual (2000, p. 251) compreende que o OP contribui para a “valorização do exercício da cidadania (...) a partir da formação entre os conselheiros da população de uma consciência ampliada das suas responsabilidades como munícipes”.

Ampliando o debate sobre a perspectiva pedagógica, Pontual (2000) enuncia ainda aprendizados significativos do OP para os representantes do governo envolvidos no processo. Trata-se da ampliação da visão dos gestores sobre o processo de gestão compartilhada da cidade, com destaque para o aprendizado da partilha do poder decisório. Há aqui a necessidade de adaptação da máquina pública às exigências e à dinâmica da participação local.

A prática do OP aponta na direção da construção de uma cidadania mais substantiva. Trata-se da construção de práticas de gestão pública que tencionam o clientelismo, traço tão enraizado na cultura política brasileira. Pontual ressalta uma pedagogia de participação popular do OP fazendo com que ele se constitua como “Escola da Cidadania”. Sobre o potencial educativo do OP, sustenta 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. 257).

Ainda nessa perspectiva, De Marco (2000) relaciona o papel pedagógico do OP com a prática dos assistentes sociais envolvidos no processo. Para a autora,

A atuação profissional no Orçamento Participativo deve contribuir para a modificação das relações sociais e políticas da cidade, resgatando a soberania popular como seu fundamento. Essa é a perspectiva do OP (DE MARCO, 2000, p. 07).

A atuação dos profissionais no espaço público do OP requer a adoção de posturas profissionais identificadas com a consolidação de processos participativos. Essa prática constitui desafio aos assistentes sociais⁴¹, visto que ainda precisa ser fortalecida na gestão pública, acostumada com formas tradicionais de centralização das decisões. Como experiência que potencializou o projeto democrático no Brasil e assim como outros mecanismos de vivência em espaços democráticos, essa dimensão pedagógica pode contribuir com a implementação de políticas públicas e mudanças no pensamento e práticas políticas.

Este é um dos aspectos que se levará em consideração na análise da participação da sociedade civil e as imbricações do OP na cultura política local do DF. Compreende-se que apesar de o OP ser uma experiência de construção da cidadania, existem disputas que podem fortalecer práticas antagônicas relacionadas ao aprofundamento do projeto democrático ou reprodução de práticas conservadoras, como o personalismo e o clientelismo – traços já conhecidos da cultura política brasileira⁴².

⁴¹ O Código de Ética do Assistente Social, de 1993, consolida em seus princípios fundamentais a sua estrutura ideológica. Dentre tais princípios, destaca-se o que diz o IV: “Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida” (BARROCO, 2012). O princípio em questão destaca o compromisso dos assistentes sociais com a materialização da democracia real no sentido da efetiva participação de todos na vida política.

⁴² Historicamente, a sociedade civil e o Estado brasileiro são marcados por ações de cunho clientelista e patrimonialista, características predominantes na maior parte do país. Afastando-se da ideia de homogeneidade da sociedade civil, o OP está situado em um campo de disputas permeado por distintos projetos de sociedade. O clientelismo, atrelado ao projeto neoliberal de desresponsabilização do Estado,

A literatura é mais consensual ao valorizar o lado social e político do OP, compreendendo o seu aspecto pedagógico. Considera-se aqui sua capacidade de inverter prioridades, contribuir para a melhoria das condições de vida das classes populares, fragilizar o clientelismo e influenciar na formação de uma cidadania ativa presente no espaço público. Contudo, Baierle (2004) ressalta que há divergências avaliativas em muitos aspectos do OP:

(...) sobre sua natureza como política governamental (com necessidade de regulação em lei ou não) ou como esfera pública não-estatal, sobre o modo como o território é modificado, etc. Tem ainda quem, como o Banco Mundial, vê no OP, sobretudo, um mecanismo de aperfeiçoamento da gestão local, de modernização da máquina administrativa e de controle fiscal da sociedade civil sobre o Estado. Enquanto uns investigam o processo e seus sujeitos, outros se preocupam mais com a fórmula, com a “engenharia institucional” (BAIERLE, 2004, p. 17).

Ao longo de sua implementação, tornou-se inegável que o OP constitui um instrumento de participação com consequências democratizantes para a relação entre Estado e sociedade. Isso porque, historicamente, a distribuição de recursos nos municípios brasileiros dependeu da intervenção de mediadores que assegurassem o atendimento das demandas da população. O OP tem o potencial de restringir a ação daqueles que se colocam como mediadores entre a população e o direito (WAMPLER, 2003).

Além de numericamente vasta, a literatura sobre o OP é conceitualmente ampla, tratando do tema sob diferentes perspectivas teóricas, nas quais as variáveis predominantes dependem do enfoque analítico sobre o qual o OP é estudado. A próxima seção se destina a destacar algumas das principais variáveis de análise presentes nos estudos sobre o OP.

2.4. Variáveis de análise do OP na literatura

Como experiência de participação local mais discutida no Brasil, a produção bibliográfica sobre o OP é extensa e marcada por uma complexidade que envolve

“não consegue separar a relação pessoal e patrimonial entre o que define como interesse privado e interesse público” (NEVES, 2008, p. 38). O que se estabelece numa relação clientelista é a assimetria entre os sujeitos e a substituição do direito pelo favor. Portanto, o clientelismo não diz respeito apenas a trocas materiais e econômicas, mas também a “uma troca simbólica, uma ajuda, um apoio e poder de influência” (ibid.). Como aponta a semântica do termo, o clientelismo não forma cidadãos ativos, forma clientes.

diversas variáveis que condicionam sua implantação e desenvolvimento. Ao tratar do tema, Avritzer (2003) aponta quatro principais variáveis para a compreensão do OP. São elas: i) vontade política, ii) densidade associativa, iii) desenho institucional, e iv) capacidade administrativa e financeira para implantação do OP. Segundo o autor, essas são características principais, necessárias à existência da experiência participativa. São fatores que, de maneira articulada e interdependente, se tornam “[...] decisivos na continuidade e sustentabilidade da experiência” (LUCHMANN, 2002, p.121).

Conforme Santos, A. (2009), enquanto a vontade política e o associativismo são variáveis explicativas do processo de implantação, ampliação e consolidação do OP, o desenho institucional indica a correlação de forças e interesses existentes na sociedade, que perpassam o Estado em torno do OP. Por sua vez, a capacidade administrativa e financeira indica o grau de compromisso governamental com a execução das decisões produzidas via OP, e o controle democrático. Outra variável recorrente na literatura diz respeito à capacidade do Estado em partilhar com sociedade civil o poder de decisão sobre as políticas públicas e o orçamento público.

Nestes itens, pretende-se tratar das principais questões que aparecem sobre o OP na literatura tendo em vista que estas serão norteadoras da análise que se segue sobre a experiência local do OP no Distrito Federal.

Associativismo

O tema Associativismo apresenta-se como uma variável imprescindível para a compreensão das experiências de OP, sendo um dos fatores explicativos do seu surgimento e êxito (ou insucesso) em diferentes locais. Essa variável é abordada na literatura com questões quanto ao perfil sociopolítico dos participantes, a história dos espaços de associações locais, os projetos políticos envolvidos e sua influência no processo de ampliação e consolidação dos OPs.

O papel decisivo da sociedade civil no processo de implantação e consolidação do OP é reconhecido por Luchmann (2002, p. 135) ao comentar que “o acúmulo de relações sociais horizontalizadas que estão na base do associativismo são elementos centrais de ruptura com o clientelismo e o autoritarismo”.

A existência de estruturas associativas de comunidade com relativo enraizamento na vida sociopolítica da cidade é um dos fatores que influenciaram para o êxito do OP de Porto Alegre (KUNRATH SILVA, 2003). Trata-se de uma cidade de

amplas tradições democráticas, com sociedade civil organizada por meio de sindicatos e de movimentos sociais, tais como as associações de moradores, cooperativas e grupos culturais. Conforme Santos, B. (2002a), a prefeitura de Porto Alegre identificou, em 1988, cerca de mil organizações comunitárias na cidade. Foi esse movimento popular diversificado que, na década de 1980, envolveu-se de forma mais substantiva com a governança local.

Nessa direção, destaca-se o primeiro congresso da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), em 1985, no qual, além de pautas específicas, como habitação, educação e emprego, os movimentos sociais urbanos esboçaram diretrizes para uma democratização da gestão municipal com participação da população no orçamento público. Conforme estudo sobre os movimentos sociais e inovações na democratização da gestão urbana em Porto Alegre, as resoluções da UAMPA retratam a existência de uma pauta comum entre os atores, que se expressa

pela efetiva democratização das instâncias do poder executivo (prefeituras, governos estaduais e federal) e legislativo que possibilite a mais ampla participação popular no processo de planejamento, decisão e execução dos programas da administração pública (UAMPA, 1985 apud MENEGAT, 1998, p. 52).

A existência da experiência associativa com sociedade civil forte e atuante é indispensável para o próprio funcionamento do OP, que exige de seus participantes a capacidade de compartilhar o poder, decidir e lidar com os conflitos. O estudo de Kunrath Silva (2003) sobre o OPPOA demonstrou a relação do associativismo com o funcionamento do OP. A partir de dados da Prefeitura Municipal de 1999, o autor identificou que 90% dos conselheiros e delegados do OPPOA eram pessoas que participavam de associações. Além de exercerem essa função, os seguimentos com experiências associativas atuavam no processo de organização e mobilização da comunidade para a sua participação no OP.

Em estudo comparativo de experiências de OP em quatro municípios do estado de São Paulo, Teixeira e Albuquerque (2006) demonstram a relação entre a densidade associativa e o papel democratizador do OP. Dentre os municípios analisados, estão Santo André e Piracicaba, ambos com forte tradição de organização do movimento popular e sindical. Nesses municípios, constatou-se que os participantes do OP tendiam a ser mais proativos e reivindicatórios devido ao acúmulo das lutas sociais. Já nos

municípios de Rio Claro e Vinhedo, o OP também conseguiu mobilizar a participação de entidades de associação de moradores, no entanto, diferente do caso anterior, não existia um histórico associativo ligado às lutas democráticas, favorecendo a predominância de uma sociedade civil no OP com postura mais agradecida e submissa às autoridades que “concediam” a possibilidade de participação.

Tratando dos municípios com baixa densidade associativa, as autoras analisam que

Não se percebe, nestes grupos e nas organizações sociais, a presença de um projeto político claro e autônomo, e são mais frequentes os casos de cidadãos, delegados e conselheiros pouco capazes de análise crítica das informações, das “regras do jogo”, dos projetos de governo e até mesmo com dificuldade para o uso de microfones nas falas públicas, o que revela uma “timidez” na ocupação dos espaços de poder, forjada pelo autoritarismo social da cultura brasileira. Nesses casos, o grupo de representantes populares por vezes ainda se mostra incapaz de romper a hierarquia do poder e do conhecimento técnico, que são tradicionalmente apropriados pelo governo local (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 201).

O estudo das autoras demonstra que nos casos onde há uma densidade associativa mais intensa, o desenho institucional do OP tende a ser mais democratizador da relação entre Estado e sociedade civil. Os locais com tradição de mobilização conseguem colocar na agenda do OP a defesa de suas demandas, diferentemente de outras experiências em municípios com baixa tradição associativa, ou ainda, locais cujo tipo de associativismo é mais tímido ou pouco mobilizador da sociedade civil.

É importante destacar uma questão central que aparece na relação entre Associativismo e OP, que são os projetos políticos que se encontram em disputa, seja na relação entre sociedade civil e governo ou no interior da sociedade civil. Conforme ressalta Santos, A. (2009), assim como o associativismo civil influencia a consolidação do OP, outros fatores irão influenciar nas práticas e na organização do associativismo civil, fazendo-se necessário compreender historicamente o seu processo de organização.

Nessa direção, Avritzer (2003) realiza uma análise do associativismo comunitário no período pós Segunda Guerra em algumas capitais brasileiras. Destacando o contexto de Porto Alegre, o autor ressalta que “houve no processo de formação do Rio Grande do Sul elementos mais fortes de uma sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de elementos associativos mais fortes do que no resto do país no século XX” (AVRITZER, 2003, p. 20). Enquanto isso, houve nas demais

capitais outros tipos de questões relacionadas ao associativismo na segunda metade do século XX: o movimento comunitário essencialmente recreativo, de São Paulo; a baixa atividade comunitária de base associativa, de Belo Horizonte; e as grandes associações de caráter mais populista, em Recife.

Ribeiro e Grazia (2003, p. 57) demarcam a necessidade de conhecer a natureza das entidades representadas no Orçamento Participativo:

A questão da divulgação, a mobilização para o Orçamento Participativo, geralmente é estimulada pela prefeitura, mas sua ocorrência efetiva depende, sobretudo, das formas de organização social e política existentes no município. Assim, a dimensão das conquistas alcançadas e o sentido atribuído à participação dependerão dessas formas de organização, de sua orientação política, das crenças compartilhadas e das representações do espaço público. Portanto, é necessário observar atentamente as entidades a que se encontravam vinculadas aqueles que compareceram às reuniões implementadas nas experiências estudadas.

Tendo em vista essa preocupação, a pesquisa de Ribeiro e Grazia (2002) com 103 municípios demonstrou o vínculo associativo dos participantes do OP, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 3 – Vínculo dos participantes em reuniões do Orçamento Participativo (1997-2000)



Fonte: Pesquisa "Experiências de Orçamento Participativo no Brasil", 2002. In: Ribeiro e Grazia 2003.

Conforme o Gráfico 3, o vínculo associativo dos participantes é notadamente marcado pela associação em Organizações Comunitárias com Associações de Moradores, seguido de entidades religiosas e, em terceiro, entidades sindicais e assistenciais. Num último plano, encontra-se a existência de vínculos com movimentos que expressam a luta social pela superação de carências em determinados setores de políticas públicas. Conforme analisam Ribeiro e Grazia (2003, p. 59),

Trata-se, portanto, de uma hierarquização que possibilita reconhecer, segundo a ótica do poder público, a importância relativa de cada tipo de organização na dinâmica participativa construída em torno do orçamento municipal. [...] Este resultado indica que o Orçamento Participativo praticado na gestão 1997-2000 foi, em grande parte, uma expressão institucional das lutas urbanas.

Nessa perspectiva, há que se ressaltar a importância da compreensão de que tipo de associativismo se traduz na realidade local e, ainda, a combinação do fator da tradição associativa com outros como o projeto político ou o próprio desenho institucional do OP (LUCHMANN, 2002). Compreende-se que o processo de implantação, consolidação e ampliação das experiências de OP é influenciado diretamente pelo associativismo local, abrangendo a densidade do associativismo civil, tradição da organização comunitária e práticas adotadas tradicionalmente pela sociedade civil para relacionar-se com o governo antes do OP.

Vontade Política

Enquanto a variável do Associativismo demonstra que a implantação e a consolidação do OP estão diretamente relacionadas à característica da sociedade civil com sua mobilização e organização, densidade e tradição associativa, ao observar a variável da Vontade Política, sobressai a perspectiva de que o governo também possui um papel protagônico na implantação do OP. Portanto, a compreensão desse espaço público requer também a análise desta variável.

Na literatura, a Vontade Política é caracterizada como o comprometimento do governo local em partilhar com os setores da sociedade, o processo de produção das decisões sobre investimentos em políticas públicas (SANTOS, A., 2009; TEIXEIRA e ALBUQUERQUE, 2006; LUCHMANN, 2002; GENRO e SOUZA, 1997).

Os autores a seguir consideram o papel decisivo da variável Associativismo para que o OP aconteça e se desenvolva com o protagonismo da sociedade civil, contudo, reconhecem também o papel central ocupado pelo governo local nesse processo:

No caso das experiências de Orçamento Participativo, embora também fruto de reivindicações da sociedade civil, sua implementação depende mais diretamente do interesse e do projeto político do governo. (LÜCHMANN, 2002, p.86).

Se a possibilidade do OP se tornar um espaço público de efetiva partilha de poder depende fundamentalmente da vitalidade, do vigor, e da maturidade do projeto político democratizante que emerge da sociedade civil local, é inegável também que ele depende radicalmente da clareza e da consistência com que o governo implementa um projeto político democrático participativo (TEIXEIRA E ALBUQUERQUE, 2006, p.201).

[...] para que se faça o OP não se precisa de nenhuma lei específica, basta a vontade política dos governantes eleitos pela democracia representativa (SOUZA, 1997, p. 107).

Avritzer (2003, p. 28) enfatiza a relevância da variável Vontade Política destacando que a efetivação do processo do OP “deve advir também da decisão do prefeito eleito de pôr em marcha um processo de participação”. A Vontade Política, nesse sentido, se expressa pelo empenho governamental em implementar políticas participativas e ainda pelo suporte operacional e político para que ele, de fato, seja efetivado. Tal suporte é expresso de diversas formas, como “pela presença de membros da administração municipal nas reuniões do OP, na capacidade de superar obstáculos para a implantação de obras e na centralidade do OP nas políticas de administração municipal” (AVRITZER, 2003, p. 34).

Outras questões levantadas pelo estudo de Santos, A. (2009) também expressam o comprometimento do governo local com o OP enquanto Vontade Política. Primeiramente, o OP requer dos governos locais alterações do desenho institucional de modo que a estrutura organizacional do governo de adapte a outras formas de tomada de decisão sobre políticas públicas para além dos gabinetes. A Vontade Política se expressa também na disponibilização de suporte técnico, financeiro e jurídico, que inclui capacitações específicas para os representantes da sociedade civil balizarem suas decisões. Por último, o OP exige dos governos a definição sobre qual parcela estaria ao encargo da população deliberar. De modo geral, o orçamento discutido no OP limita-se

a uma parcela destinada a novos investimentos, materializados por meio de obras e serviços.

A discussão sobre o papel do governo na definição do percentual destinado à deliberação do OP é um tema recorrente na literatura. A análise de Wampler (2003) demonstra o quanto a questão do percentual orçamentário a ser discutido no âmbito do OP expressa a vontade política em relação a este instrumento participativo. O autor compara os casos de OP de Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife para ilustrar como as regras do OP, seu desenho institucional, influenciam em seus resultados. Nos três casos, percentuais diferentes de gastos com investimentos são transferidos para o OP.

Em Porto Alegre, o percentual é de 100%, portanto, políticos e ativistas buscam incluir seus projetos no OP e, assim, acompanhar de perto os resultados nas suas assembleias. Em Belo Horizonte, são 50% de gastos com investimentos transferidos para o OP, o que contribui para que políticos e participantes façam um esforço considerável para assegurar a inclusão de suas prioridades no OP, mas que também busquem outras estratégias para influenciar como o governo gastará os outros 50% de recursos para investimentos. Finalmente, a experiência de Recife demonstra que 10% dos gastos com investimentos foram decididos no interior do OP. Como consequência, constatou-se que os participantes do OP buscavam outras formas de influenciar o governo a implantar suas demandas. Para o autor,

O nível baixo de alocação orçamentária enfraqueceu o OP como uma alternativa importante de tomada de decisão [...] a falta de clareza sobre as questões relacionadas ao investimento resultou em uma disputa em torno da liberação de fundos no interior da administração. As estratégias políticas utilizadas pelos participantes foram muito similares à descrição clássica do clientelismo: personalismo, contrato direto, troca de favores (WAMPLER, 2003, p. 69).

A análise mencionada contribui para demonstrar a relação entre a vontade política e o êxito do OP, cujo desdobramento no âmbito operacional é demonstrado pelo Desenho Institucional. Caso não haja vontade política para a efetivação de um OP com desenho institucional mais democrático e participativo, claro e comprometido com os interesses da sociedade civil, o OP ficará mais fragilizado, o que tende a estimular as comunidades a perpetuarem uma relação com critérios pessoais com a prefeitura, para a aquisição de novos recursos. A seguir serão abordadas algumas questões centrais relativas à variável Desenho Institucional.

Desenho Institucional

O significado desta variável é caracterizado na literatura como sinônimo da condensação de regras, critérios, espaços, normas e metodologia que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos (LUCHMANN, 2002; FEDOZZI, 1997). Trata-se de uma linha de discussão que, conforme Avritzer (2003), tem adquirido certa capacidade explicativa, por se tratar de

um conjunto de questões ligadas à capacidade do OP de construir instâncias de deliberação e troca de argumentos, instâncias essas materializadas em um conjunto de regras, normas e leis capazes de dar sustentabilidade às práticas participativas.

As variáveis do Associativismo e da Vontade Política estão amplamente presentes na literatura sobre o OP no Brasil. Se por um lado essas variáveis se mostram fundamentais para reivindicar e promover a implementação do OP e são importantes para a explicação das possibilidades e contradições das diferentes experiências, elas não possuem a capacidade de garantir um impacto positivo deste no campo institucional e nas organizações da sociedade civil. É nesse sentido que se insere a importância da variável Desenho Institucional, que contribuiu para fornecer a “sustentabilidade virtuosa” do processo (LUCHMANN, 2002, p. 145).

Embora varie entre os municípios e nem sempre fortaleça o projeto democrático popular do OP, observa-se a relação entre o Desenho Institucional e a ampliação da cidadania, pois, ao explicitar a metodologia, critérios e regras do OP, a sociedade civil conquista um mecanismo institucional de luta pela ampliação de direitos, o que fragiliza o clientelismo baseado no favor e na personalização das relações. Por essa razão, o Desenho Institucional não é apenas um formato, mas diz respeito à própria essência do OP no estabelecimento de um novo canal efetivo de participação e conquista para a sociedade civil. É o que demonstra o minucioso estudo de Fedozzi (1997, p. 154) quando argumenta que o Desenho Institucional “estabelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos, que se opõe ao particularismo da justiça de gabinete como prática tradicional que caracteriza a gestão patrimonialista”.

A pesquisa de Kunrath Silva (2003) sobre o OPPOA destaca três aspectos do ponto de vista institucional que foram fundamentais para o êxito do OP. Primeiramente, destaca a mudança da estrutura do governo que criou uma unidade orgânica denominada “Gabinete de Planejamento”, diretamente ligada ao Gabinete do Prefeito, para a interlocução direta com os seguimentos sociais organizados. Em segundo lugar, está a

adequação da dinâmica do OP às características da organização popular de cada região, ou seja, o Desenho Institucional buscou incorporar procedimentos característicos dos movimentos populares locais, o que demonstra a sua relação com a variável do Associativismo e explicita a necessidade de adequação procedimental do OP ao invés da replicação de metodologias prontas⁴³. Por último, outro fator relevante relacionado ao Desenho Institucional diz respeito à introdução de critérios para o processamento das demandas, que foi fundamental para viabilizar a discussão pública sobre o orçamento municipal. A metodologia do OPPOA estabeleceu critérios e pesos diferenciados para a escolha de prioridades de suas demandas, considerando a mobilização popular, a importância da região para o desenvolvimento urbano da cidade, a população em áreas de carência e a carência de serviços públicos, equipamentos e infra-estrutura.

Ao discutir, por meio de critérios objetivos, a distribuição dos recursos visando o atendimento das demandas de todas as partes da cidade, o OP estabelece uma mediação institucional “que coloca cada parte em contato com o todo, onde a parte, além de defender os seus pleitos legítimos, é obrigada a pensar no todo e a se comprometer com os princípios públicos de ‘justiça distributiva’” (FEDOZZI, 1997, p. 155).

Capacidade redistributiva e financeira

O caráter redistributivo é um dos objetivos centrais do OP. Esse efeito torna-se tangível por meio dos investimentos e obras realizados e na expansão da oferta de bens e serviços públicos. Para Marquetti (2003), os trabalhos sobre o OP, de maneira geral, têm mostrado pouca preocupação em substanciar empiricamente o seu efeito redistributivo, principalmente pelo reduzido material estatístico disponível para os pesquisadores para esse tipo de análise.

A pesquisa do autor sobre o OPPOA, que tem como foco a capacidade redistributiva, demonstrou que, naquele município, o OP teve um efeito redistributivo no sentido de que proporcionou às regiões mais pobres o maior montante de investimento e o maior montante de obras entre os anos de 1989 e 2000. Também observou que houve uma significativa expansão dos serviços públicos, demonstrando que com o OP a população passa a contar com “[...] um instrumento poderoso para

⁴³ Em pequenas e médias cidades, vários elementos próprios do OP de Porto Alegre tornam-se desnecessários, como, por exemplo, a realização de várias rodadas de assembleias. Conforme Avritzer (2003, p. 34), “podemos afirmar que os casos de pequenas e médias cidades mostram que é importante o desenho institucional do OP poder variar, mas que este não é o elemento central do OP nessas cidades”.

reduzir os elevados níveis de desigualdade que caracterizam a sociedade brasileira” (*ibidem*, p. 154).

Marquetti (2003) assinala como questão central na discussão sobre o OP a capacidade financeira de realizar políticas participativas e de implantar seus resultados. Nas subregiões analisadas pelo autor, o êxito do OP em implementar políticas e serviços públicos está relacionado à capacidade financeira local, ou ao seu acesso às transferências do Estado e, ainda, a recursos não tributados, como ajuda internacional. Destaca-se o caso de Viamão, onde o baixo percentual de recursos próprios ou a dificuldade de acesso às transferências está diretamente ligada ao insucesso do OP.

Nessa direção, o estudo de Ribeiro e Grazia (2003, p. 105) sobre os 103 casos de OP em municípios brasileiros no período de 1997 a 2000 demonstrou que “dentre as dificuldades reconhecidas na implementação do OP, está o acúmulo de obras não realizadas”. Essa conjuntura coloca em xeque a própria credibilidade do OP enquanto instrumento deliberativo e tende a desestimular a participação. Conforme Santos, A. (2009, p. 115),

o esvaziamento do OP, motivado pela não execução das demandas prioritizadas em seus espaços, acontece com maior frequência, demonstrando que quanto menor a capacidade redistributiva, administrativa e financeira de executar as demandas prioritizadas via OP, maiores são as chances do processo perder a credibilidade dos participantes.

Esse vínculo entre participação e distribuição demonstra que “a democracia participativa promovida pelo OP está fortemente comprometida pela efetivação da democracia redistributiva” (SANTOS, A. 2009, p. 115). É o que demonstra o estudo de Neves (2006, p. 126-127), ao destacar que no OP de Barra Mansa, município do Rio de Janeiro,

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.

Apesar de constituir-se como uma experiência que pode contribuir no avanço de uma relação mais democrática entre Estado e sociedade, a eficiência do OP é retratada pela sua capacidade redistributiva, investindo nas áreas mais vulneráveis da cidade. Conforme Marquetti (2003, p.131),

[...] não tem muito sentido saber em que medida os possíveis resultados positivos desta experiência devem-se à atuação do governo ou da sociedade

civil. O OP é uma associação que abrange os dois seguimentos. O relevante é a capacidade desta associação em gerar resultados positivos para a sociedade como um todo.

Em outra perspectiva de análise, Pontual (2000, p.253) aponta ganhos pertinentes à variável Capacidade Redistributiva e Financeira que estão mais relacionados ao papel educativo do processo do OP do que à execução de investimentos. Para ele, dentre os aprendizados estimulados pelo OP para os atores governamentais, estão:

necessidade de maior qualidade e agilidade nas informações prestadas pela prefeitura; necessidade da criação de mecanismos e instrumentos didáticos para o acompanhamento da execução orçamentária e dos projetos de obras/serviços aprovados; necessidade de maior envolvimento dos escalões intermediários da equipe de governo e dos servidores de carreira da prefeitura no processo do OP e a necessidade de adequar melhor o trabalho de planejamento estratégico às exigências e ao cronograma do OP.

Esse apontamento implica na necessidade de adaptação da máquina pública à dinâmica própria da participação popular, inclusive com a criação de mecanismos acessíveis que possibilitem à população o acompanhamento do processo orçamentário. O orçamento deixa de ser uma peça discutida de forma tão segmentada, exigindo a

ampliação dos conhecimentos acerca do funcionamento global da prefeitura e da sua situação financeira global: os conselheiros do governo, vinculados a uma secretaria ou autarquia específica, tiveram oportunidade, através das informações veiculadas no Conselho Municipal do Orçamento, de adquirir essa visão mais global, superando o olhar departamentalizado que caracteriza o cotidiano da sua inserção na prefeitura (PONTUAL, 2000, p. 253).

Em suma, os estudos citados contribuem para: 1) desmistificar a capacidade financeira própria do município enquanto responsável exclusiva pela capacidade do OP em realizar obras e serviços demandados pela população; 2) demonstrar a relação entre participação e distribuição; 3) sustentar a tese de que o OP é uma prática política com possibilidades de inverter prioridades no que tange aos investimentos públicos (SANTOS. A, 2009).

Controle Democrático

A variável Controle Democrático é recorrente nos estudos sobre o OP como mecanismo que produz uma nova relação entre Estado e sociedade (Santos, 2002b;

Ribeiro e Grazia, 2003; Teixeira e Albuquerque, 2006). Essa perspectiva ganha força com as lutas sociais dos anos 1980, com a ideia de que os espaços de construção e gestão das políticas sociais devem ser alargados para abrigar a presença ativa de novos sujeitos sociais (RAICHELLIS, 2008).

Abordado pela maioria dos casos analisados, o OP demonstra a capacidade de gerar mudanças ao adotar um modelo de cogestão da coisa pública, pautado em regras transparentes e democráticas, contribuindo com a “despersonalização do prefeito e desmistificando a autoridade do governo” (LUCHMANN, 2002, p. 127). Fedozzi (1997), ao analisar o OP de Porto Alegre, indica que ele estabeleceu um padrão de interação entre Estado e sociedade que firma obstáculos às formas usuais de utilização privada dos bens públicos, como o acesso clientelista aos recursos públicos do município. Nessa direção, engendra a constituição de uma esfera pública que favorece o exercício do controle da sociedade sobre o Estado.

Conforme o estudo de Teixeira e Albuquerque (2006) sobre o OP em municípios do estado de São Paulo, os conselheiros do OP passaram a conhecer e manter contato mais próximo com secretários e prefeitos, o que contribuiu com a ampliação da transparência e da compreensão por parte dos conselheiros de que “os recursos são ‘públicos’ e não da ‘prefeitura’” (2006, p. 221).

Há que se destacar que este processo de controle da sociedade sobre o Estado não se dá automaticamente com a implementação do OP. Cada experiência de OP tem um ponto de maturação do processo e se faz necessário compreender em que medida se dá esse grau de compartilhamento do poder entre sociedade civil e governo. É o que afirmam as autoras, conforme segue:

Numa história marcada pelo autoritarismo e pelo elitismo na relação entre Estado e sociedade, os OPs e outros espaços participativos surgem como possibilidades da sociedade para exercer o controle público sobre o Estado, exigindo transparência e interferindo nas decisões públicas. [...] Essas possibilidades, no entanto, não são dadas automaticamente. Para que se efetivem, é necessário que a sociedade civil tenha a capacidade de compartilhar o poder com o governo municipal de forma pública. Por outro lado, é necessário que o Estado se torne permeável a essa participação, que os governantes eleitos admitam repartir com a sociedade civil o poder que receberam do voto popular (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 198).

Portanto, para a análise da questão do Controle Democrático no OP se faz necessária a compreensão do contexto no qual se insere. Enquanto algumas experiências

podem apresentar um OP com caráter mais consultivo, no sentido da prestação de contas do governo à comunidade, o OP como modelo inovador de gestão pautado na participação popular possibilita “a gestão conjunta da cidade, através do exercício de uma nova maneira de governar, com a participação popular (PONTUAL, 2000, p. 151).

A implantação do OP exige dos governos a adoção de um sistema de controle social, com prestação de contas e planejamento de governo de forma participativa. A partilha de poder no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas transcende a concepção de democracia como um instrumento que garante a governabilidade para “uma concepção de valor democrático a ser praticado não só no âmbito do Estado, mas da Sociedade Civil” (SANTOS, A. 2009, p. 87).

Compreende-se que extrapola o objetivo desta seção esgotar a discussão sobre todos os indicadores presentes na bibliografia de referência. O que se pretendeu foi destacar as principais questões abordadas pela literatura sobre o OP. Ao colocar em xeque traços de uma cultura política autoritária, o OP continua sendo um tema atual e instigante, por isso, ainda é preciso ampliar o escopo de análise sobre ele.

É preciso destacar, ainda, que as variáveis abordadas estão inter-relacionadas, de modo que se busca compreender na realidade local de que forma dialogam entre si. Considerando o exposto, os próximos capítulos desta dissertação tratam da pesquisa realizada no Orçamento Participativo do Distrito Federal durante a gestão 2011-2014. Busca-se evidenciar o processo de participação da sociedade civil no OP, desvendando seus limites e avanços na luta por direitos.

CAPÍTULO III – A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL: ORIGEM E DESCONTINUIDADES

Enquanto os capítulos anteriores dedicaram-se a um apanhado teórico em relação às questões conceituais que se relacionam ao OP, o presente capítulo tem por objetivo situar historicamente a experiência do Orçamento Participativo no Distrito Federal. Tal experiência requer a contextualização de dois momentos distintos em que o DF vivenciou a experiência do OP. O primeiro deles remonta ao quadriênio de 1995-1998 e o segundo corresponde à gestão de 2011-2014.

Considerando essa peculiaridade local, caracterizada pela descontinuidade do Orçamento Participativo, há que se ressaltar que ao tratar dos dois momentos não se pretende realizar comparações entre eles e nem dissertar extensivamente sobre os aspectos metodológicos da primeira experiência de OPDF, visto que ambas as descrições fugiriam ao objetivo deste trabalho. Antes, o que ora se pretende é compreender os principais elementos que caracterizam do Orçamento Participativo no Distrito Federal, por meio da análise de sua origem, implementação, metodologias adotadas, as dinâmicas de participação, os atores envolvidos e o papel de cada um nesse processo. Busca-se, ainda, compreender o reflexo da participação no OP na execução de prioridades e demandas reivindicadas pela sociedade civil neste espaço público.

3.1 A implantação do OP: primeira experiência no Distrito Federal

Para a contextualização da primeira gestão do Orçamento Participativo no Distrito Federal, recorreu-se a fontes bibliográficas, como dissertações produzidas em alguns Programas de Pós-Graduação da Universidade de Brasília – UnB, artigos, documentos oficiais e reportagens de jornais da época que contribuíram para a compreensão dos principais avanços e fragilidades da experiência local.

O OP foi implantado no Distrito Federal no ano de 1995, na gestão do governador Cristovam Buarque, como parte de uma plataforma de Governo Democrático e Popular. Tal agenda refletia uma tendência de redefinição do cenário político e administrativo brasileiro, marcado pela consolidação do neoliberalismo e pela reivindicação da sociedade civil da abertura de novos canais de participação e controle democrático sobre o Estado.

Como um dos pontos principais da nova agenda, o OP constava explicitamente da plataforma de governo da Frente Brasília Popular (coligação PSB, PCdoB, PPS e PCB) quando afirmava:

a realização de processos de Planejamento e Orçamento Democráticos e Participativos, nos quais a sociedade possa opinar e decidir sobre as prioridades gerais e específicas, ouvidos os conselhos comunitários. [...], cabe ao governo democrático popular incentivar a participação em todos os níveis, respeitá-la no momento de tomada de decisões e oferecer condições para sua viabilização (DISTRITO FEDERAL, 1995 *apud* SCHMITZ, 1997, p. 71).

O compromisso de implantação do OP no primeiro ano de governo demonstrou a existência de vontade política expressa como uma proposição formal. No período, o Plano Plurianual - PPA para 1996-1999 afirmava que

O compromisso do Governo deve ser com todos os cidadãos brasilienses, mas, entre estes, uma atenção particular deve ser dedicada aos excluídos. Garantir o exercício da cidadania implica, inicialmente, romper com a lógica da exclusão social. Não se pode, porém, mudar as prioridades sem transformar a máquina administrativa, sem modificar a forma de governo, sem criar mecanismos de participação (SCHMITZ, 1997, p. 71).

As afirmações contidas no Plano de Governo e na PPA demonstravam a inovação da agenda de governo no sentido de promover a participação da sociedade civil nas decisões sobre o orçamento público⁴⁴. A concretização desse compromisso provocou alterações na estrutura administrativa de governo, nos campos técnico e político e, ainda, na sua relação com a estrutura legislativa, principalmente em relação à tradicional intermediação dos políticos sobre as demandas da população. Isso porque, ao longo da vida política do Distrito Federal, as decisões sobre o orçamento público mantinham-se centralizadas na pessoa do governador, secretários de governo e deputados distritais. Essa lógica centralizadora tendia a afastar a população da definição de suas necessidades e, ao mesmo tempo, facilitava que a direção das ações de governo viesse ao encontro de interesses políticos e econômicos dos grupos no poder. De acordo com Schmitz (1997, p. 45),

⁴⁴ No governo que antecedeu a essa gestão, o programa de governo mais voltado para a participação denominava-se Governo Itinerante. Entretanto, tal política não proporcionava uma participação efetiva, visto que se restringia apenas a oitivas com as comunidades por representantes do governo, sem alterações no orçamento, que permanecia decidido exclusivamente pelos representantes do governo (TEIXEIRA, 1999).

Não é difícil imaginar as inquietudes provocadas no corpo burocrático e nas instituições acostumadas a realizar, entre quatro paredes, todo o planejamento das ações a serem executadas e os respectivos custos. A metodologia da elaboração do orçamento participativo introduz nova variável, que é a participação da sociedade no processo, com implicações na partilha de poder.

No início da nova gestão, em janeiro de 1995, realizou-se um seminário do qual participaram pessoas de todos os órgãos do governo e representantes de outros municípios com reconhecidas experiências exitosas de OP, como o ex-prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra, e o secretário de governo da Prefeitura de Belo Horizonte, Luís Dulce, que compartilharam visões, como o procedimento de elaboração do orçamento de forma participativa.

Na fase de elaboração da proposta do OP, Schmitz (1997) ressalta a disputa entre dois projetos de concepção do que seria o Orçamento Participativo. O primeiro, mais voltado para os interesses burocráticos dos técnicos de governo, propunha a implantação gradativa e cautelosa do OP como um projeto piloto em quatro regiões do DF. Participariam com voz e voto apenas os representantes das associações e comunidades de bairro, elencando as propostas que gostariam de ver realizadas pelo governo. Apenas no segundo ano do OP, ele seria expandido para outras regiões administrativas gradativamente.

A segunda proposta estava pautada pelo princípio da democracia radical em uma perspectiva mais progressista. Para esse grupo, o Orçamento Participativo deveria acontecer em todas as regiões administrativas e todas as pessoas da comunidade deveriam estar credenciadas para representar sua comunidade, desde que eleitas, e não apenas as lideranças locais. A plenária, e todo processo participativo, seria um espaço para o surgimento de novas lideranças. A segunda proposta ganhou a disputa, contudo, enfrentou grandes entraves e desafios.

Compreende-se que as duas propostas representam uma disputa do significado do Orçamento Participativo. A primeira, além de restringir a participação da comunidade aos representantes das associações, reduzia o papel do OP a uma configuração meramente consultiva. É disso que trata Avritzer (2003, p. 14, grifo nosso) ao falar como o caráter meramente ilusório de algumas experiências que reivindicam o termo Orçamento Participativo.

Tanto na literatura acadêmica quanto **na prática de diversos governos locais**, a questão da apropriação do nome OP ou a identificação heurística de qualquer forma de participação com o OP tornou-se comum.

Em relação ao desenho institucional, o OP surgiu como uma fase para a implantação de um processo mais abrangente, o planejamento participativo, que consiste na discussão junto à sociedade civil de todo o delineamento das ações de governo e não apenas do orçamento. Mediante o Decreto 16.605/95 e, posteriormente, pelo Decreto 17.754/96 que ampliou e melhorou a estrutura organizacional do OP, sua execução exigiu uma gradual mudança na estrutura da máquina administrativa. Nas palavras do então governador Cristovam Buarque, “o governo se propusera a fazer uma verdadeira ‘revolução de prioridades’, incompatível com uma máquina administrativa mais preocupada em cumprir formalidades do que em responder as necessidades da população” (SILVA, H., 1999, p. 108).

Sua estrutura consistia em unidades orgânicas hierarquizadas tanto em relação governo local quanto em relação à sociedade civil. Na estrutura de governo, havia uma Coordenadoria Política com a função de articular as ações políticas do Orçamento Participativo, sendo composta pelos membros titulares das secretarias de governo e coordenada pela vice governadora Arlete Sampaio. Havia, ainda, subcoordenações de relações com a comunidade e de apoio técnico ao OP, além de uma equipe setorial composta por pelo menos um técnico de cada secretaria, entidade e administração regional, que acompanhava a execução das etapas do OP conferindo informações relativas à área de atuação de cada pasta.

Na estrutura composta pela sociedade civil, o OP contava com um Conselho do Orçamento Participativo responsável pela aprovação do plano de investimentos do Orçamento Participativo e por aprovar os investimentos essenciais e estratégicos apresentados pelo governo. Havia também uma subcomissão de acompanhamento de licitações e obras e outra subcomissão de acompanhamento na câmara legislativa, além do fórum de delegados responsável pela elaboração do plano de investimentos por cada uma das dezenove regiões administrativas, pela eleição de conselheiros para o Conselho do Orçamento Participativo e por promover reuniões com os órgãos públicos para discussões sobre a qualidade da prestação de serviços.

Após a realização das plenárias de base nas regiões administrativas, as propostas eram priorizadas pelo fórum de delegados⁴⁵ com base nos critérios da taxa de

⁴⁵ No primeiro ano do OP as propostas eram priorizadas pelo Conselho do Orçamento Participativo. No ano seguinte, o processo passou por alguns ajustes tendo em vista a sobrecarga do Conselho do OP e a necessidade de descentralização das decisões. Conforme Carvalho e Muller (1998), essa descentralização

mortalidade infantil, rendimento máximo mensal de 50% da População Economicamente Ativa (PEA) ocupada, população total da região e carência de pavimentação e drenagem. Esses critérios permitiram que “todas as unidades fossem contempladas, não pelo número de conselheiros, mas pelas carências e necessidades” (SCHMITZ, 1997, p. 61). Contudo, o percentual de recursos destinado ao OP limitava-se a apenas 4% do orçamento do DF. Teixeira (1999, p. 75) aponta duas razões para a destinação do baixo percentual

sobra pouco do orçamento total para investimentos e o Governo do DF, com os recursos para investimentos, só faz aquilo que o favoreça, ou seja, investe em projetos próprios e não naqueles que foram propostos pelo programa do partido

Conforme a análise de Monteiro (2000), a implantação do OP desencadeou um processo de mudança na relação dos três principais atores envolvidos: os poderes Executivo, Legislativo e a Sociedade Civil. Nas mudanças entre o eixo executivo-legislativo, o OP apontou o enfraquecimento da relação fisiológica entre os dois poderes, no sentido de “zerar com o esquema de barganha com o deputado, ou seja, eu voto no governo para que ele faça a quadra de esporte onde tenho base eleitoral” (MONTEIRO, 2000, p. 58). Na relação entre o executivo e sociedade civil, há a consolidação de um compromisso com a transparência das ações estatais, representando “uma nova forma de relação” (*ibidem*).

O quadro a seguir demonstra o expressivo crescimento da participação popular no OP, que no último ano mobilizou quase 33 mil pessoas para discutir as demandas e prioridades da cidade. Há um consenso entre os autores de que a considerável participação da população no OP foi um dos principais avanços conquistados (SCHMITZ, 1997; SILVA, H., 1999; MONTEIRO, 2000).

Quadro 3 - Mapa de Participação Popular no DF (1996 – 1998)

Região Administrativa	1995/1996			1996/1997			1997/1998		
	Partic.	Deleg.	Cons.	Partic.	Deleg.	Cons.	Partic.	Deleg.	Cons.
I – Brasília	724	74	3	1.202	121	4	1.196	119	4
II – Gama	582	52	3	1.554	156	5	1.544	156	5
III - Taguatinga	1.098	110	4	2.200	223	6	3.103	309	8

enriqueceu o processo do OP, tendo em vista que as discussões temáticas passaram a ser realizadas com os delegados em suas próprias cidades.

IV - Brazlândia	397	40	2	606	59	3	683	70	3
V - Sobradinho	1.157	115	4	2.255	226	6	1.542	153	5
VI - Planaltina	484	50	3	1.912	192	5	1.802	179	5
VII - Paranoá	2.347	234	6	1.077	108	4	1.199	119	4
VIII - Núcleo Bandeirante	244	25	2	1.057	108	4	613	62	3
IX - Ceilândia	986	99	3	4.093	408	10	4.130	414	10
X - Guará	765	76	3	1.164	116	4	1.046	106	4
XI - Cruzeiro	386	39	2	694	69	3	587	59	3
XII - Samambaia	2.153	216	6	3.224	322	8	8.426	844	18
XIII - Santa Maria	686	69	3	11.328	133	4	1.536	154	5
XIV - S. Sebastião	453	45	2	739	75	3	547	54	3
XV - R. Emas	458	46	2	1.653	165	5	2.030	203	6
XVI - Lago Sul	111	11	2	169	17	2	446	46	2
XVII - Riacho Fundo	386	39	2	834	84	3	760	76	3
XVIII - Lago Norte	750	75	3	1.298	130	4	1.253	126	4
XIX - Candangolândia	480	48	2	642	64	3	473	47	2
Total	14.647	1.463	57	37.701	2.776	86	32.916	3.296	97

Fonte: Plano de Investimentos 1998 – Orçamento Participativo do Distrito Federal. Governo Democrático e Popular – CODEPLAN/DF (SILVA, H., 1999).

A experiência demonstrou um crescimento qualitativo nas ações de mobilização e politização dos movimentos sociais e das lideranças comunitárias. Conforme Monteiro (2000, p. 63),

Em algumas cidades, o OP propiciou o surgimento de novas entidades e novas lideranças – prefeituras comunitárias, associações de moradores – porque fundamentalmente o OP propiciou mecanismos de autorregulação da comunidade, ainda que não fosse algum objetivo dos técnicos que lideravam a implementação do OP. As organizações que já haviam *[sic]* ficaram ainda mais fortalecidas.

O número de propostas do OP também aumentou ano após ano na gestão de 1995-1998. Enquanto no período de 1995/1996 foram 50.593 propostas, ao final da gestão foram 90.582 propostas eleitas pela sociedade civil, por meio do Orçamento Participativo. Conforme o Plano de Investimentos do OP de 1998, divulgado pela CODEPLAN (apud SILVA, H., 1999), os maiores percentuais de propostas estavam relacionados aos temas de urbanização (31,02%), educação (16,52%), segurança pública (13,03%) e saúde (09,49%).

Para Carvalho e Muller (1998) a consolidação do processo do Orçamento Participativo começou a ser sentida a partir do seu terceiro ano. As autoras reafirmam o avanço proporcionado pelo OP na mobilização da sociedade:

Basicamente, os avanços [do Orçamento Participativo] encontram-se na qualidade e no envolvimento da comunidade na vida das cidades. A população envolvida adota como seu cada investimento realizado na cidade. Acompanha todas as etapas de execução e denuncia cada irregularidade observada, em regime de co-responsabilidade. (CARVALHO; MULLER, 1998, p. 59).

Contudo, apesar de toda a mobilização, houve dificuldades que foram impeditivas da execução plena do processo. A mais expressiva delas foi a dificuldade de o governo executar as propostas deliberadas pelo OP, fazendo com que ano após ano, as propostas não executadas fossem reprogramadas para o ano seguinte⁴⁶. Dentre os fatores relacionados à não execução das propostas estão a pouca experiência dos novos dirigentes e dos técnicos de governo na condução de uma nova política de alocação dos recursos públicos; a falta de infraestrutura e recursos próprios das administrações regionais para mobilizar a população e providenciar a infraestrutura necessária para os fóruns de delegados; e as dificuldades de aceitação do OP no campo político, com questionamentos sobre a perda do poder de decisão do Executivo e do Legislativo na alocação dos investimentos e acerca da capacidade da comunidade de definir suas prioridades (SCHMITZ, 1997).

Corroborando com essa análise, Silva, H. (1999, p. 96-97) afirma que

(...) o que se viu em Brasília, foi uma extrema dificuldade em se fazer valer os objetivos do orçamento participativo. Os motivos que levaram a essa situação foram os mais variados possíveis, desde a inexperiência até a escassez de recursos.

A respeito da escassez de recursos, o autor se refere à dependência do governo local de repasses de verbas da União para o seu orçamento, o que dificultou a execução das obras. Para Monteiro (2000, p. 66), a não execução das obras do OP criou um problema ético, “pois ao mesmo tempo que o Governo incentiva a participação, frustra-a não liberando os recursos que os cidadãos perseguiram com o processo do OP”.

Criou-se em torno do OP uma forte conotação política mais negativa do que positiva, no sentido de que a oposição acusava o processo de político-eleitoreiro.

⁴⁶ Na Lei Orçamentária Anual de 1997, “dos 494 subprojetos/subatividades aprovados, foram executados somente 245 (50%), enquanto que outros 83 (17%), apesar de possuírem créditos orçamentários, não foram empenhados, e os 166 (33%) restantes foram cancelados” (TEIXEIRA, 1999, p. 76).

Reportagem do Jornal de Brasília, do dia 16 de outubro de 1997, intitulada “Distritais cobram explicações do GDF”,⁴⁷ denunciava:

O Governo do Distrito Federal vai ter que explicar aos deputados distritais e aos conselheiros do Orçamento Participativo (OP) os motivos pelos quais deixou de executar, até o momento, parte das obras aprovadas pela comunidade nos anos de 95, 96 e 97. As explicações serão dadas a partir do dia 30 deste mês na Câmara Legislativa, em três audiências públicas que a Comissão de Orçamento vai realizar.

Com as audiências, o presidente da Comissão, deputado Marco Lima (PSDB), quer, segundo ele, apurar, de uma vez por todas, as informações sobre as obras já realizadas pelo GDF nestes dois anos e meio e o porquê da não realização de outras obras apontadas pela comunidade do Distrito Federal. “O GDF vai ter que dar uma explicação à Casa sobre as obras do Orçamento Participativo”, diz Lima. Para ele, o que o GDF vem fazendo até o momento com relação a essa parte do Orçamento é “muito ‘auê’ e muito marketing”.

Por toda essa conjuntura, as análises desenvolvidas sobre o OPDF de 1995-1998 demonstraram que ele se configurou em um processo de participação popular de alcance limitado. Contudo, trouxe avanços em relação à participação e à mobilização popular em torno de discussões sobre a cidade. Esses avanços não foram ainda maiores tendo em vista que a experiência do OPDF foi prematuramente interrompida pelas gestões seguintes⁴⁸, criando um hiato de treze anos até a sua retomada, que será discutida a partir da próxima seção deste trabalho.

3.2. A experiência do Orçamento Participativo na gestão 2011-2014: avanços?

Esta seção tem por objetivo apresentar o panorama da mais recente experiência de Orçamento Participativo no Distrito Federal, sua estrutura, metodologia e funcionamento. A sistematização que aqui se apresenta foi elaborada com base em fontes secundárias, como documentos oficiais do governo, legislações e normas técnicas. Tal exposição se faz necessária para a melhor compreensão dos dados da pesquisa de campo analisados no capítulo seguinte.

⁴⁷ Jornal de Brasília, Jornal (1997). Brasília, DF, 1997. In: Anexo II, (SILVA, H., 1999, p. 122-123).

⁴⁸ O OP foi interrompido durante três gestões, sendo que, nesse período, o DF foi governado por cinco governadores: 01/01/1999 – Joaquim Domingos Roriz; 01/01/2003 – Joaquim Domingos Roriz; 31/03/2006 – Maria de Lourdes Abadia; 01/01/2007 – José Roberto Arruda; 22/02/2010 – Wilson Ferreira Lima; 19/04/2010 – Rogério Shumann Rosso, que permaneceu até 31/12/2010.

O Orçamento Participativo foi retomado no Distrito Federal em uma conjuntura marcada por transformações, principalmente na sua divisão político-administrativa. Em 1997, existiam dezenove regiões administrativas. Entre 2003, 2004 e 2005, foram criadas mais 10 e, ao final de 2013, completaram-se 31 RAs. Enquanto que ao final dos anos 1990 a população do DF estava estimada em 1.821.946 habitantes, o Censo 2010 (IBGE) apontou um total de 2.654.069 habitantes no Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2010).

No âmbito político, há um cenário de escândalos de corrupção que deflagrou operações de combate à corrupção, com expressiva repercussão midiática,⁴⁹ que tratavam de investigar esquemas de corrupção com desvio de dinheiro público e distribuição de recursos ilegais à base aliada do Governo do Distrito Federal. Esse contexto de grandes denúncias sobre corrupção fortaleceu a necessidade da adoção de medidas de controle democrático sobre os gastos públicos.

Portanto, as políticas participativas foram pauta estratégica do novo governo petista, na gestão 2011-2014, que tinha como desafio o fortalecimento da democracia participativa, na qual o Orçamento Participativo se destacava como

o mais importante instrumento de expressão da participação popular na gestão dos recursos públicos, visto sua inserção na definição de prioridades para as despesas de investimentos e serviços, assim como no acompanhamento e fiscalização de sua execução.
(DISTRITO FEDERAL, 2012).

A retomada do Orçamento Participativo foi uma das ações de governo naquele primeiro ano de gestão. Por meio do Decreto 32.851, de 08 de abril de 2011 (Anexo 01), definiu-se como OP “o processo de participação direta da população na definição de prioridades para as despesas em investimentos e serviços públicos executados pelo Governo do Distrito Federal” (Art. 2º). Conforme a normativa, o processo de participação direta da população incluía as fases de elaboração, execução e fiscalização dos planos e orçamentos públicos, a partir dos princípios constantes no Art. 3º:

Art. 3º. São princípios do Orçamento Participativo do Distrito Federal:

⁴⁹ Em junho de 2008, a Polícia Federal (PF) e o MPDFT iniciaram a operação policial denominada de Megabyte, com o objetivo de investigar denúncias de lavagem de dinheiro desviado de contratos com empresas de informática. Em 2009, foi deflagrada pela Polícia Federal a operação Caixa de Pandora, destinada a investigar a suposta distribuição de recursos ilegais à base aliada do Governo do Distrito Federal. A repercussão midiática ficou marcada pela alcunha de “Mensalão do DEM” e a operação teve como consequência o afastamento e prisão preventiva do então governador José Roberto Arruda (DEM).

I – a participação popular, fundada na gestão participativa, democrática e compartilhada dos recursos públicos;

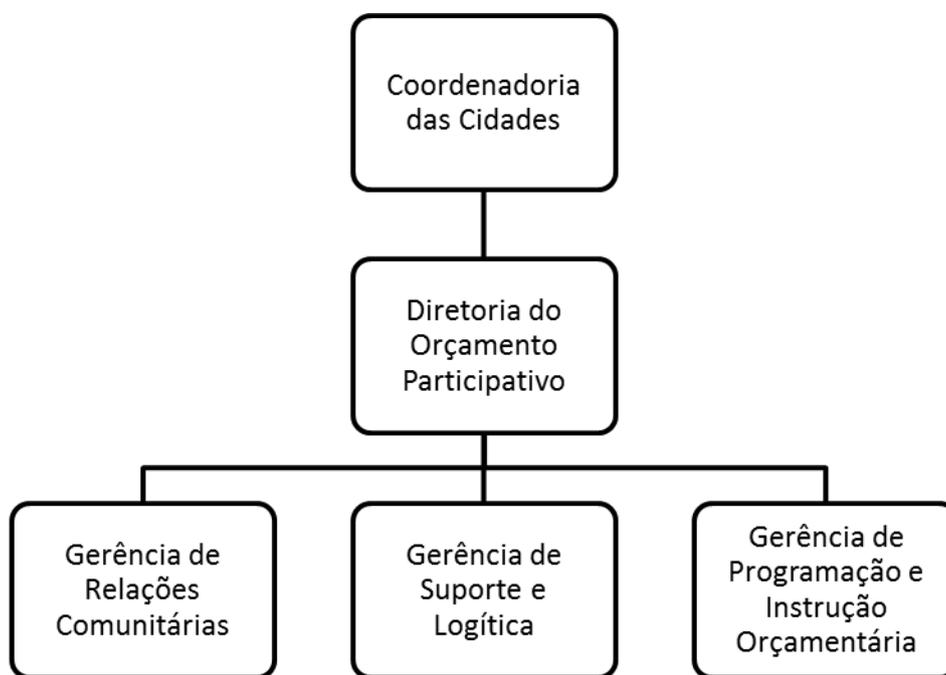
II – a transparência administrativa, em decorrência da utilização de mecanismos de fiscalização direta da população sobre as matérias orçamentárias;

III – a definição popular das prioridades orçamentárias em consonância com o Programa de Governo, objetivando assegurar a maior eficiência na alocação dos recursos públicos, no atendimento das necessidades básicas da população com relação a bens e serviços.

Estrutura e metodologia do OP

A estrutura do OP na nova gestão do PT apresentou mudanças em relação à primeira experiência. Em sua nova configuração, o OP foi coordenado por uma Diretoria subordinada à Coordenadoria das Cidades, unidade orgânica ligada à Casa Civil do Distrito Federal. O organograma a seguir demonstra a estrutura do OP 2011-2014:

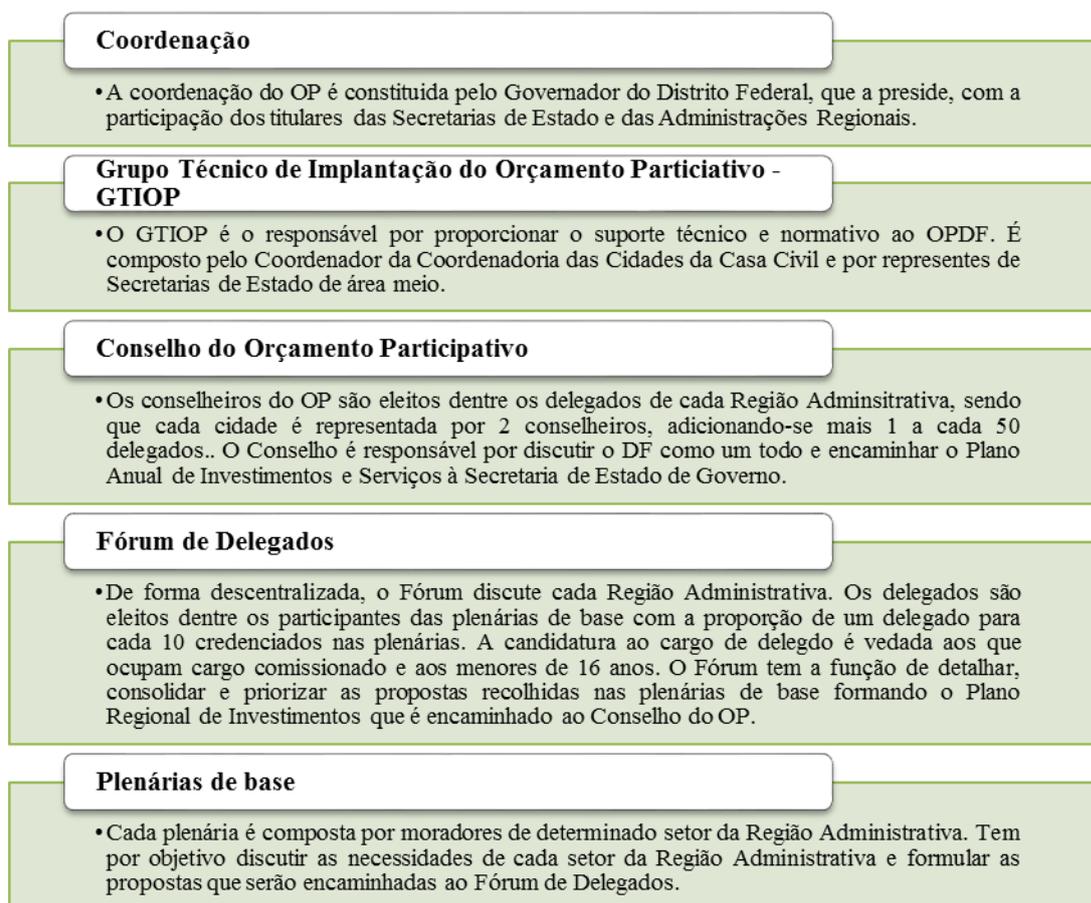
Figura 1 – Organograma do Orçamento Participativo (2011-2014)



Fonte: Elaboração própria.

A figura seguinte elucida a estrutura e a metodologia do Orçamento Participativo.

Figura 2 – Estrutura e funções do Orçamento Participativo do Distrito Federal (2011-2014)



Fonte: elaboração própria.

É importante ressaltar que, dentre os delegados e conselheiros eleitos, foram formadas comissões importantes para o acompanhamento do OP, com representantes de todas as regiões administrativas. A primeira, Comissão de Acompanhamento Parlamentar (CAP), tinha como função acompanhar o andamento do Plano de Investimentos junto à Câmara Legislativa. Já o acompanhamento do processo de execução orçamentária dos recursos listados no Plano Anual de Investimentos e Serviços do OPDF era função da segunda comissão - Comissão Geral de Liberação de Recursos (CLR). A terceira comissão era denominada Comissão de Acompanhamento a

Licitações e Obras (CALO), com o papel de acompanhar o processo de fiscalização das obras e recursos listados no Plano Anual de Investimentos e Serviços do OPDF.

Outra questão importante é o papel fundamental de cada administração regional para o funcionamento do OP, tendo em vista serem elas responsáveis pela divulgação ampla do OP, pela mobilização da população com vistas a fomentar a participação no processo e garantir a infraestrutura técnica e operacional necessária para a realização do fórum de delegados, inclusive dispondo de um funcionário para a apoio administrativo ao fórum.

De acordo com documento da Diretoria de Orçamento Participativo, intitulado “Orçamento Participativo passo a passo” (2011), a proposta metodológica inicial era a de que o OPDF fosse implementado em ciclos anuais compostos por cinco etapas:

- I. Divulgação do OPDF: divulgação da metodologia do OPDF pelos técnicos do governo junto aos movimentos sociais e sociedade organizada, nas regiões administrativas, e divulgação do OPDF aos meios de comunicação de massa. Nessa etapa, a coordenação executiva do OP preparava uma cartilha de apresentação do processo de participação popular e divulgava o calendário de plenárias. As coordenações regionais do OP divulgavam entre as organizações e entidades populares das áreas urbanas e rurais a metodologia de participação popular e as convidava a participar das plenárias.
- II. Rodadas de plenárias populares: realizam-se nas regiões administrativas, sendo presididas pelos administradores regionais e pelo coordenador-chefe da Coordenadoria das Cidades, com a participação de representantes de órgãos públicos locais. Nas plenárias, a população dos setores das cidades apresentava suas propostas por escrito e elegia os delegados para composição do Fórum de Delegados de Participação Popular da respectiva região administrativa. Nessa fase, a Diretoria de Orçamento Participativo preparava relatórios com as propostas apresentadas pela população que seriam discutidas posteriormente em reuniões dos Fóruns de Delegados nas cidades.
- III. Trabalho dos Fóruns e do Conselho do OP para definição de prioridades: Nesta etapa, eram realizadas reuniões dos Fóruns de Delegados, para que priorizassem as propostas de investimento e políticas públicas da

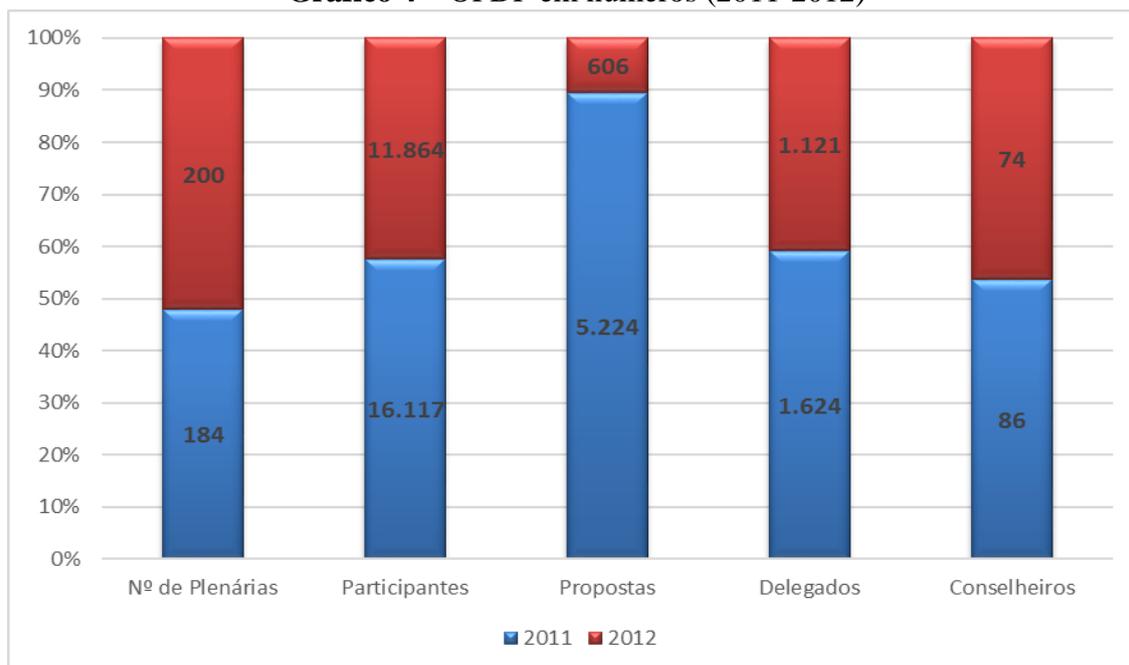
população elaboradas nas plenárias de base. Nos Fóruns, eram eleitos os conselheiros do Conselho do OPDF. As propostas já priorizadas nos Fóruns passavam por uma avaliação técnica dos órgãos setoriais de governo para considerações sobre a viabilidade de implementação.

- IV. Trabalho dos Fóruns e do Conselho no acompanhamento da votação na Câmara Legislativa e no acompanhamento da execução do plano de aplicação de recursos: Os Fóruns e o Conselho indicavam comissões para acompanhar a execução do Plano de Investimentos do OP.
- V. Avaliação do processo e definição do calendário para o próximo ano.

No entanto, a execução do OPDF apresentou uma série de limites e desafios, objetos de análise deste trabalho, e, diante disso, a coordenação do OP optou por realizar as plenárias de base e o levantamento de prioridades apenas em 2011 e 2012. Nos anos de 2013 e 2014, foi realizado apenas o acompanhamento da execução das prioridades pelo conselho do OP e pelo fórum de delegados. Não houve novas plenárias de base ou eleição de um novo Fórum ou Conselho, permanecendo esses espaços com a mesma composição do ano de 2012.

O gráfico a seguir demonstra em números a participação da sociedade civil e a quantidade de demandas realizadas pela população nos dois primeiros anos do OPDF:

Gráfico 4 – OPDF em números (2011-2012)



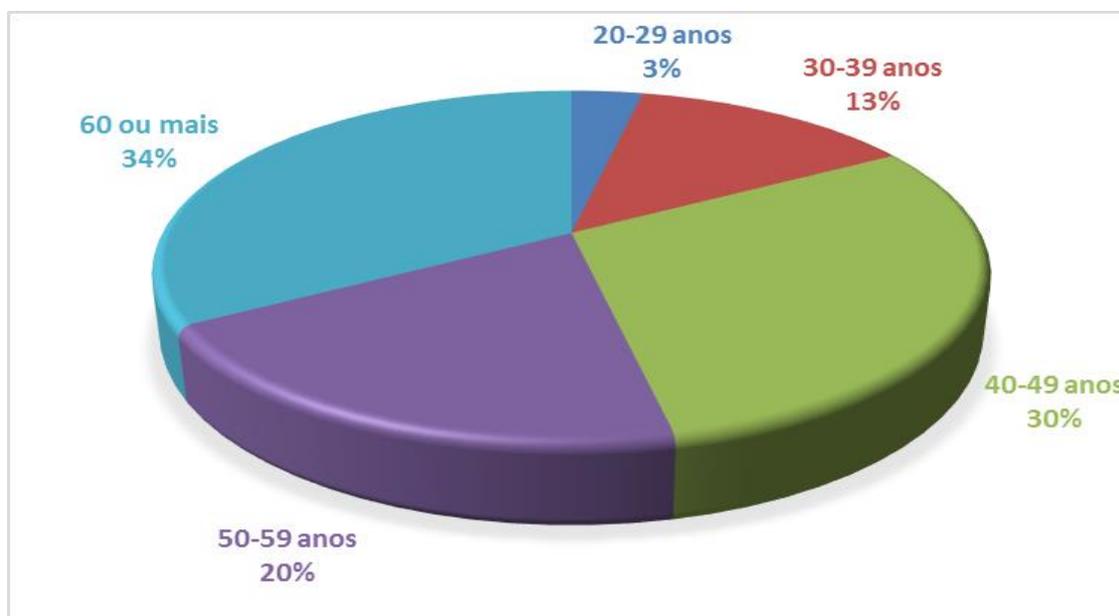
Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Coordenadoria das Cidades - DIOP (2012).

3.4. Composição do Conselho do Orçamento Participativo

Esta pesquisa utilizou a metodologia qualitativa, com alguns instrumentos: observação, análise de documentos, aplicação de questionários e entrevistas entre os representantes do OPDF. Foram aplicados 30 questionários aos Conselheiros do Orçamento Participativo do DF, nos quais se identificou o perfil sócio-político dos conselheiros. Nesta seção, serão apresentados os dados relativos a idade, sexo e escolaridade, sendo que as demais questões do questionário comporão a análise de dados do capítulo IV.

Em relação ao perfil etário, nota-se que, entre os trinta conselheiros que responderam ao questionário, 54% estão na faixa etária de 50 anos ou mais e 43% estão entre 30 a 49 anos de idade. Apenas 3% dos participantes têm menos de 30 anos. Ou seja, o OPDF é constituído por representantes da sociedade civil adultos ou idosos, ainda que possua, em sua metodologia a idade mínima de 16 anos. Note-se, conforme demonstrado no Gráfico 5, que não houve qualquer participação em faixa etária inferior a 20 ano de idade.

Gráfico 5 – Faixa etária dos conselheiros do Orçamento Participativo

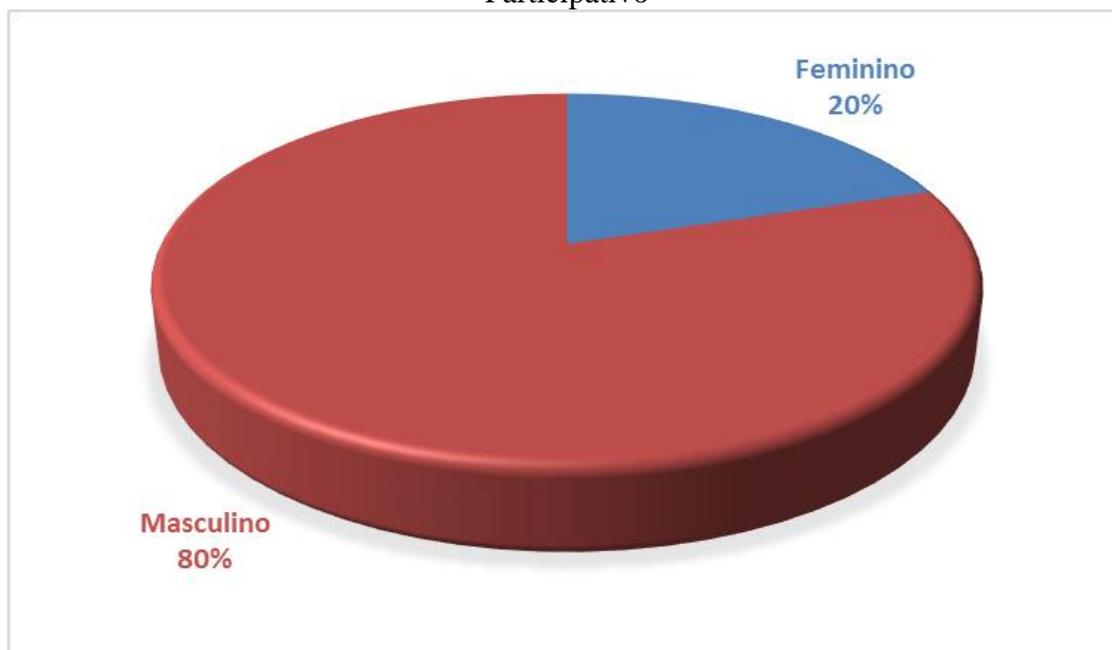


Fonte: GEPEDSS, 2014.

Quanto ao perfil do sexo entre os conselheiros, os dados mostram um número expressivo de participação masculina, sendo que 80% dos conselheiros são homens e

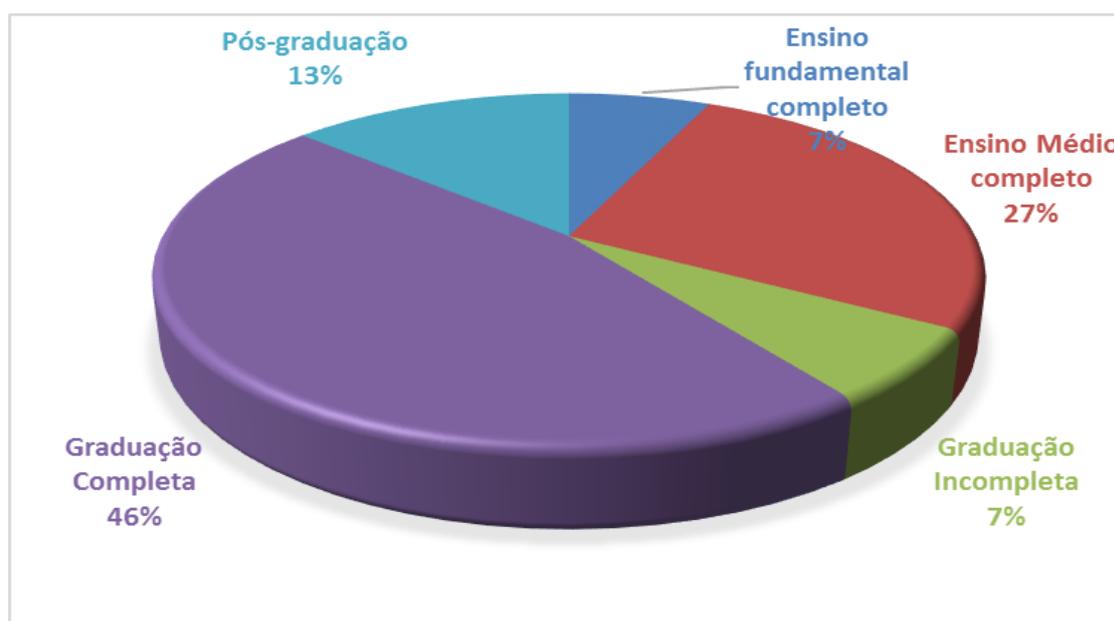
apenas 20% são mulheres, o que reflete a composição geral de que, entre os conselheiros do OP, apenas 14 pessoas são mulheres. Ainda que as mulheres venham ocupando espaço nos âmbitos político e público, os dados podem ser explicados devido à questão de gênero que ainda discrimina e desqualifica as mulheres perante a sociedade.

Gráfico 6 – Percentual de homens e mulheres entre os conselheiros do Orçamento Participativo



Fonte: GEPEDSS, 2014.

No quesito escolaridade, a maioria dos conselheiros que responderam ao questionário possui ensino superior ou médio completos, somando 73%. Desse modo, é perceptível um nível de instrução elevado da sociedade civil a ocupar os cargos de conselheiros, gerando possibilidade de maior qualificação para a sua atuação.

Gráfico 7 – Escolaridade entre os conselheiros do Orçamento Participativo

Fonte: GEPEDSS, 2014.

Nesse aspecto, o perfil dos conselheiros do OP corresponde ao identificado em outras pesquisas. Borba e Luchmann (2007) ressaltam que há um processo de redução – ou homogeneização – da representação junto às instâncias do OP, cujo perfil insiste em reproduzir uma participação masculina e adulta. Assim, outras questões relacionadas a geração e gênero permanecem como fatores de desigualdade no interior dos espaços participativos.

CAPÍTULO IV – A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E SUAS IMBRICAÇÕES NA CULTURA POLÍTICA

A difusão das experiências participativas da população nas decisões públicas desenvolvidas desde o final dos anos 1980 contrastou com o caráter historicamente conservador e autoritário assumido pelo espaço local de governo no país (BORBA; LUCHMANN, 2007).

Diversos enfoques de análise sobre a sociedade civil demonstram a relação positiva entre a participação e a democratização. Os espaços públicos de participação funcionam como “escolas” de cidadania (PONTUAL, 2000; DE MARCO, 2000), possibilitando a expressão pública dos interesses sociais no controle democrático do Estado. O envolvimento coletivo da sociedade civil desempenha um papel intrinsecamente positivo para a democracia.

Kunraht Silva (2006, p. 157) questiona essa perspectiva naturalizada e estática de sociedade civil – é o que se chama de “apreensão essencialista e unificadora dos atores sociais” - que deixa de percebê-la como espaço de diversidade, relações de poder e conflitos. Nessa perspectiva, para o autor, a participação da sociedade civil pode manter diferentes relações com a democracia, uma vez que não é um objeto de natureza específica pré-determinada.

Apresenta-se como desafio a necessidade de compreender que interrelações com a sociedade civil trazem implicações à participação e democratização. Conforme o autor,

A adoção de uma perspectiva relacional na análise da sociedade civil possibilita romper com a noção de uma “natureza” preestabelecida e coloca a necessidade de analisar, em cada configuração empírica específica, como a sociedade civil se constitui na e pela relação com outras dimensões da realidade social em estudo. Isto implicaria em rejeitar a concepção de que existiria uma sociedade civil cujas características já estariam definidas de antemão, mas sim diferentes configurações da sociedade civil, nas quais esta pode assumir características específicas e, até mesmo, contraditórias (KUNRAHT SILVA, 2006, p. 160).

Situadas essas premissas, o presente capítulo tem por objetivo apresentar a análise de dados provenientes da pesquisa empírica, cujas questões centrais norteadoras foram: em que medida a participação da sociedade civil no Orçamento Participativo

pode interferir na agenda pública? A sociedade civil decide sobre políticas públicas por meio do OP? Quais são os projetos políticos em disputa no OP e qual é a cultura política predominante? A participação da sociedade civil no OP tensiona esses projetos e a cultura política local?

Discutir sobre os efeitos políticos da participação no Orçamento Participativo é tarefa complexa, principalmente em relação à escolha do referencial analítico que busque explicar o êxito ou o fracasso do OP. Os dados aqui apresentados são de fontes primárias e secundárias. Com relação aos dados primários, eles foram obtidos por meio de aplicação de 30 questionários aos conselheiros do Orçamento Participativo e entrevistas em profundidade, realizadas com informantes qualificados da sociedade civil (14 entrevistados) e do poder público (3 entrevistados), somando 17 entrevistas.

Entre as fontes secundárias, destacam-se a análise de documentos disponibilizados pelos órgãos de governo e o levantamento da cobertura da imprensa sobre o OP durante a sua implementação.

As variáveis de análise aqui apresentadas foram destacadas com base na literatura constante no último item do capítulo II, e, ainda, a partir da categorização das questões mais significativas nas entrevistas, confrontando-as com as informações obtidas em pesquisa documental e pela aplicação dos questionários. As categorias analisadas foram empregadas em seis grupos que tratam dos seguintes temas: participação; representação; vontade política; desenho institucional; poder deliberativo; e práticas políticas.

De antemão, faz-se necessário destacar que os resultados estão longe de adquirir um caráter mais conclusivo, mas são parâmetros importantes para o questionamento acerca das relações entre a participação da sociedade civil e do Estado, cultura política e democratização.

4.1. Participação da sociedade civil e processo de mobilização: resistência?

Após uma lacuna de treze anos sem Orçamento Participativo, a retomada do OP em 2011 contou, no primeiro ano, com a participação de mais de 16 mil pessoas em todas as regiões administrativas do DF, nas plenárias de base. As plenárias são um espaço aberto para a participação de seguimentos sociais historicamente vulneráveis ou com pouca participação política, como jovens, idosos, mulheres, negros/as e pessoas com deficiência, entre outros (ABERS, 1997; WAMPLER, 2004). A preocupação em

ampliar esses seguimentos, tradicionalmente excluídos das decisões políticas, indica a amplitude de alcance do OP (CUNHA; 2007).

No segundo ano do OP, a participação nas plenárias de base teve uma queda expressiva, não chegando a 12 mil participantes. Por uma alteração na metodologia do OP, realizada pela Diretoria do Orçamento Participativo - DIOP, não houve novas plenárias, prioridades ou eleição de delegados e conselheiros nos anos de 2013 e 2014. Diante desse cenário, questiona-se: qual é a sociedade civil presente no OPDF? Que fatores influenciaram ou não a participação da sociedade civil no OP?

Identificar esses fatores e seus efeitos na política é o objetivo deste item. Parte-se do pressuposto de que para compreender o processo, afirmações como “falta de interesse da sociedade civil” são insuficientes. Por meio da pesquisa de campo, observou-se três variáveis que influenciam a participação da sociedade civil no OPDF: a divulgação do OP pelos meios de comunicação; o associativismo comunitário e a percepção dos cidadãos sobre a responsabilidade do OP.

A divulgação do Orçamento Participativo

O Orçamento Participativo teve início no ano de 2011, a partir da divulgação em todas as regiões administrativas, sob a responsabilidade das administrações regionais. Durante as entrevistas com os representantes da sociedade civil, quando perguntados sobre a forma pela qual tomaram conhecimento do OPDF, houve respostas variadas, com a predominância da divulgação do OP por meio de carros de som, panfletos e televisão.

As entrevistas apontaram que houve falhas na divulgação do OP, o que prejudicou a participação da população nas plenárias de apresentação e nas plenárias de base, espaços destinados à divulgação do OP e realização das discussões sobre a cidade. Conforme a gerente de relações comunitárias do OP, o chamamento da comunidade foi prejudicado pela falta de recursos específicos previstos. Assim, o trabalho das administrações regionais foi limitado:

O chamamento teve, só que também de forma muito limitada porque como não tinha previsão orçamentária pra nada disso, pra construção de panfletos, pra [sic] carros de som, então as coisas, elas foram de forma muito... muito... houve uma carência muito grande de pessoas. Porque nossa ideia no início era ter uma pessoa de dentro da administração que coordenasse o orçamento

participativo, mas que ficasse exclusiva para o orçamento participativo. Então hoje o orçamento participativo vem sendo coordenado por um diretor de obras, coordenado por uma pessoa que tem uma função corrida, então, assim, a atenção que ele dá para o orçamento participativo é mínima. (...) a divulgação, ela foi feita... eles faziam os panfletinhos, né? Faziam no computador, recortavam e tal, saíam distribuindo nas casas, algumas tinham a condição de tirar do seu bolso e pagar um carro de som pra fazer essa convocação. Então a divulgação foi muito, muito, muito ruim. (Entrevistada 15).

Observou-se que a divulgação não foi um processo uniforme em todas as regiões. A diferença aparece na fala dos entrevistados quando alguns afirmam que o processo de divulgação foi intenso, outros apontam que as lacunas na divulgação colaboraram com a pouca expressividade participativa da comunidade no OP, como pode ser visto nas palavras dos entrevistados a seguir:

Foi com áudio falantes, foi na mídia, a TV, rádio e faixas e na nossa cidade tinha muita propaganda, em Sobradinho tinha faixas nos retornos, nos balões eram colocados faixas e nos viadutos a gente via faixas do orçamento participativo (Entrevistado 3).

É um processo primário, pra ser sincero a você. Isso fica muito a cargo de eventos isolados que a Coordenadoria das Cidades passa para a administração, e eles, ou tem um funcionário que representa a coordenação junto à administração, mas é um funcionário administrativo, não é preparado e não tem instrumentos, até, de divulgação para isso, eles não têm, vamos dizer assim, uma ação coordenada, é bem primário, bem primário. Então, é uma coisa também que não atende ao que se pretendia e faz uma diferença muito grande." (Entrevistado 5).

Particularmente, eu fiquei sabendo pelo telefonema que recebi da administração, mas não vi outro tipo de divulgação, lá tem uma pessoa que liga para as lideranças para estar participando desses processos. (Entrevistado 8).

Nós questionamos a forma como é divulgada a reunião do orçamento participativo, que deveria ser mais intensa pela mídia. Houve divulgação, mas sobre [sic] nossa ótica foi muito fraca. E em outras reuniões posteriores nós temos insistido que o governo deve intensificar a divulgação das reuniões para que a população fique ciente da realização e se motive para participar, porque umas das questões de governo que nós entendemos, e está previsto em lei, é que o governo deve incentivar a participação da população como processo educacional, para que ela venha cooperar no trabalho junto ao governo. O governo não pode agir de forma isolada, ele tem que agir convidando a população, e como a população não está consciente do seu papel, pelo menos a grande maioria, é preciso que o governo insista na divulgação, para estimular que as pessoas, os moradores da cidade venham às reuniões e apresentem suas demandas. É a forma como o governo tem de ouvir a população e responder, atender suas demandas. (Entrevistado 10).

A publicização de informações de forma qualificada, com a convocação ampla de toda a sociedade, é o que possibilita a esse instrumento participativo ser a expressão de interesses coletivos e não apenas de grupos específicos. Considerando que a transparência do processo do OP tem início na sua divulgação, sua insuficiência tende a restringi-lo a um canal de expressão de apenas uma parte da sociedade que está mais próxima dos gestores e apoia sua forma de condução e gestão (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006). É o que se expressa na fala de um líder comunitário e conselheiro do OP em uma região administrativa cuja principal forma de divulgação é o contato da administração com os líderes comunitários:

Particularmente, eu fiquei sabendo pelo telefonema que recebi da administração, mas não vi outro tipo de divulgação, lá tem uma pessoa que liga para as lideranças para estar participando desses processos. (Entrevistado 8).

A literatura aponta uma relação entre a ação organizativa e mobilizadora do governo e a participação da sociedade civil no OP (KUNRATH SILVA, 2003). Portanto, constatou-se que uma maior divulgação do OP e mobilização das comunidades poderia garantir maior diversidade à participação.

O associativismo entre os representantes do OP

Nos anos 1970, no momento em que o regime autoritário brasileiro liberou o controle em relação a algumas proibições de reuniões públicas de associações voluntárias, a sociedade civil ressurgiu com a configuração de um perfil associativo mais crítico e combativo, no sentido de busca de sua autonomia em relação ao Estado. Nesse período, como formas associativas, surgiram a organização dos movimentos populares, a organização do movimento de reforma sanitária e organizações de membros de associações profissionais, além de formas de organização no campo (AVRITZER, 2012).

A década seguinte testemunha a constituição e expansão dos movimentos sociais e associações de luta por direitos de cidadania. Assim, se nos anos 1970 importava ao associativismo demarcar o seu lugar em relação ao Estado fechado, em relação às regras de competição política, o processo de redemocratização inaugurou um associativismo que buscava a co-gestão com o Estado (NEVES, 2008). Conforme Avritzer (2012), os

atores da sociedade civil superaram uma fase de demarcação de espaço com o Estado e começaram a interagir em conselhos de políticas e ainda em projetos específicos que envolvem a implementação de políticas públicas. Portanto, a participação política tem sido marcada pela presença da sociedade civil nas políticas públicas e pelo crescimento das chamadas instituições participativas (AVRITZER, 2007).

O Orçamento Participativo constitui um desses espaços públicos de partilha de poder, de co-gestão com o Estado, na medida em que a sociedade civil pode interferir na agenda pública e decidir sobre a política. A literatura relaciona o enraizamento do associativismo na vida sociopolítica da cidade como um dos fatores que influenciam o êxito da participação da sociedade civil no OP. Isso no sentido de que a tradição associativa de cada nível local tem um poder de representação e mobilização da comunidade que são fundamentais para o processo do OP (CUNHA, 2007).

O quadro atual de associativismo no Brasil é amplo e, a depender de sua natureza, apresenta uma relação mais conflituosa ou colaborativa com o Estado (BORBA; LUCHMANN, 2007). Conforme o estudo realizado pelo IBGE e pelo IPEA, sobre as Fundações Privadas e as Associações sem Fins Lucrativos no Brasil – FASFIL, de 2005, a classificação do número de associações e fundações privadas tem maior concentração na área religiosa (24,8%), seguido por associações e grupos de defesa de direitos (17,8%), e associações patronais e profissionais (17,4%)⁵⁰.

A fim de traçar um panorama sobre o perfil associativo no Distrito Federal, a mesma pesquisa identificou um quantitativo de 4.552 Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos em 2005. Os dados demonstram um perfil associativo que se assemelha aos dados nacionais, no sentido de haver uma predominância de associações religiosas e de defesa de direitos. Neste último grupo, destaca-se a expressividade da existência de associações de moradores, que se relaciona historicamente com a reivindicação da sociedade civil por uma presença maior em instituições encarregadas pela deliberação sobre políticas urbanas (AVRITZER, 2007).

⁵⁰ Os dados da pesquisa FASFIL (2005) estão disponíveis em: <http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/19/fasfil_2005.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2014.

Tabela 2 – Classificação do número de associações e fundações privadas (FASFIL) no Distrito Federal, em 2005

<i>Distrito Federal</i>	<i>Fasfil</i>	
	Nº absoluto	% do Grupo
Habitação	8	100
<i>Habitação</i>	8	100
Saúde	56	100
<i>Hospitais</i>	7	12,5
<i>Outros serviços de Saúde</i>	49	87,5
Cultura e recreação	465	100
<i>Cultura e arte</i>	196	42,2
<i>Esportes e recreação</i>	269	57,8
Educação e pesquisa	446	100
<i>Educação Infantil</i>	39	8,7
<i>Ensino Fundamental</i>	156	35,0
<i>Ensino Médio</i>	24	5,4
<i>Educação superior</i>	57	12,8
<i>Estudos e pesquisas</i>	87	19,5
<i>Educação profissional</i>	19	4,3
<i>Outras formas de Educação/Ensino</i>	64	14,3
Assistência Social	447	100
<i>Assistência Social</i>	447	100
Religião	1359	100
<i>Religião</i>	1359	100
Associações patronais e profissionais	606	100
<i>Associações empresariais e patronais</i>	97	16,0
<i>Associações profissionais</i>	438	72,3
<i>Associações de produtores rurais</i>	71	11,7
Meio ambiente e proteção animal	48	100
<i>Meio ambiente e proteção animal</i>	48	100
Desenvolvimento e Defesa de direitos	554	100
<i>Associações de moradores</i>	262	47,3
<i>Centros e associações comunitárias</i>	145	26,2
<i>Desenvolvimento rural</i>	5	0,9
<i>Emprego e treinamento</i>	10	1,8
<i>Defesa de direitos de grupos e minorias</i>	77	13,9
<i>Outras formas de desenvolvimento e defesa de direitos</i>	55	9,9
Outras instituições privadas sem fins lucrativos	563	100
<i>Outras instituições privadas sem fins lucrativos não especificadas anteriormente</i>	563	100

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas. 2005.

Considerando o panorama exposto sobre o associativismo no DF a partir da aplicação dos questionários aos delegados do OP, constatou-se uma forte participação deles em outros espaços públicos, observando-se uma forte relação com o

associativismo. Em primeiro lugar, a participação em outros espaços públicos para além do OP se concentra em associações de moradores (33%), seguida de partidos políticos com 14% e de movimentos sociais com 10%.

Gráfico 8 – Participação dos conselheiros do OP em espaços públicos



Fonte: GEPEDSS, 2014.

Os dados são claros e compreensíveis, tendo em vista que as demandas do Orçamento Participativo do DF se materializam em obras para as Regiões Administrativas, o que reforça a ideia de que o associativismo é uma variável fundamental e impulsionadora do protagonismo da sociedade civil e da vontade dos conselheiros de ocuparem o OP como espaço público, enquanto representantes. A heterogeneidade do tipo de associativismo demonstra a importância da sociedade civil como arena para a expressão de diversidade na vida pública (ABERS; KECK, 2008).

Com a realização das entrevistas, foi possível aprofundar a compreender a relação dos representantes da sociedade civil no OP com o associativismo, identificando-o como um fator impulsionador na participação desses atores no OP:

Bom, eu conheci o orçamento participativo por conta da divulgação dentro do PT, né? Por conta de Porto Alegre e eu cheguei aqui em Brasília em 1998, então, eu peguei o final do governo Cristovam, mas não cheguei a participar, estava me situando na cidade ainda. E aí, assim, na primeira edição do

orçamento participativo no governo Agnelo, agora, eu participei, a gente participou das assembleias. (Entrevistado 1).

Eu sou do PT já faz 10 anos, eu cheguei em Brasília há algum tempo atrás, mas aí eu vi o OP pela mídia e aí eu me interessei em participar. Por eu ser lá da região eu entrei como delegado e me escolheram como conselheiro (Entrevistado 3).

Eu fui convidado para participar na reunião, na escola, pela administração. Devido à minha participação com liderança comunitária eu fui convidado para participar da votação e escolha para conselheiro do OP. (Entrevistado 8).

Como nós somos membros de uma associação de moradores, essa associação de moradores está sempre atenta às ações de governo, e tomou conhecimento que o governo estava querendo desenvolver o orçamento com a participação da comunidade. Eu cheguei, porque nós estamos sempre atentos às ações do governo e tomamos conhecimento que o governo estava promovendo reuniões com essa finalidade, nós nos inscrevemos e comparecemos nas reuniões, e já na primeira reunião comparecemos com uma lista enorme de reivindicações, porque nós já discutimos os problemas da cidade há vários anos, e quando o governo chegou, já tínhamos até uma lista de demandas para o governo nos atender. (...) Nós temos participado de movimentos comunitários. O primeiro movimento é desde 1979. Em 1979, nós fomos um dos membros que fundou a prefeitura comunitária da 203 sul. Então nós nos reunimos com outros vizinhos da quadra e criamos a prefeitura. Essa prefeitura existe até hoje, e, por exemplo, vai ter eleições agora dia 17, com nova gestão por dois anos, e eu sou um dos candidatos que está participando do processo de administração da prefeitura. Eu participo da prefeitura e do conselho comunitário da Asa Sul que congrega todas as preventivas da Asa Sul. E tem outras atividades oficiais também, sou da atividade oficial do planalto, sou membro da associação que procura atender jovens (Entrevistado 10).

A minha política é comunitária, então tudo em benefício da comunidade, estou na luta, estou na briga para ter uma sociedade melhor. Principalmente dentro do riacho fundo, eu tenho 23 anos de Riacho Fundo, cheguei aqui no dia 29 de dezembro de 1992 (Entrevistado 12).

Eu sou presidente de uma associação de moradores e produtores em uma área rural de Brazlândia, eu tomei conhecimento pela imprensa e pela RA e eu achei que era uma maneira de fazer um elo de ligação do poder público e a comunidade (Entrevistada 14).

Ainda que o OP seja um espaço aberto para participação de qualquer cidadão com voz e voto para aqueles a partir de 16 anos de idade, constatou-se a presença expressiva de participantes com a característica em comum de participação em espaços associativos. A expressividade de representantes com histórico associativo anterior pode ser explicada na medida em que os espaços públicos são meios de divulgação da proposta do OP, que envolve lideranças comunitárias e pessoas com trajetória de

participação identificada com a sua proposta, no sentido da luta por melhorias para as cidades, ampliação e defesa de direitos (SILVA, S., 2011).

O acúmulo com outras experiências participativas favorece a atuação dos conselheiros no Orçamento Participativo, fortalecendo lutas que são coletivas e previamente discutidas. Quando perguntados sobre os motivos que os levaram a participar do OP, todos os representantes da sociedade civil entrevistados citaram experiências prévias associativas como um dos fatores de influência para sua participação. Entre as experiências associativas, houve um predomínio de um perfil associativo do tipo associativismo comunitário. Esse fator é compreendido considerando o tipo de demandas formuladas pelo OP. Houve também conselheiros que afirmaram se sentir motivados a participar do OP pela militância político-partidária e ainda por afinidade com trabalhos voluntários ligados à ideia de solidariedade.

Considerando que “o OP é condicionante e condicionado pelas formas de organização social existentes nos municípios” (BORBA; LUCHMANN, 2007, p. 43), o tipo associativo tende a estabelecer com o OP características de ação política diferenciadas. Assim, buscando caracterizar a relação da sociedade civil com o governo, observou-se que a heterogeneidade associativa dos participantes do OP provocou diferentes formas de participação, ora mais combativa ora mais arrefecida.

O conflito se expressa pela pressão exercida pela sociedade civil para a garantia de efetivação do OP. A pressão da sociedade civil no OP é exercida, principalmente, pelos delegados e conselheiros eleitos:

[...] muitos administradores que caíram aí porque a população tava aí, Santa Maria mesmo o administrador foi embora porque a população estava em cima. Águas Claras, Taguatinga. Existe [mobilização social]! O administrador lá anda pianinho. Se ele não andar na linha lá, a gente puxa ele. Lá ele tem pressão, anda na rua mesmo, a gente chama ele para conversar e ele vai. Ele administra com a população (...). Todas as obras do orçamento foram feitas assim [com mobilização]. Não é à toa que a gente conseguiu as 21 creches que a gente estava precisando, a gente conseguiu mais do que a Ceilândia”. (Entrevistado 4).

Eu acho que teve pressão de setores isolados, não houve uma pressão em conjunto geral porque também não iria adiantar. Quem colocou faixa de desagrado, que não gostou, isso não foi levado em conta. Houve [pressão]! Saiu na internet, na imprensa. Perguntas como: cadê as obras do OP, cadê o OP? Nos temos reuniões do conselho de desenvolvimento rural todo mês, foi votado setores que estão cobrando até hoje, não aconteceu (Entrevistada 14).

Houve ainda outros representantes que afirmaram que os entraves à efetivação do OP tenderam a desmobilizar a sociedade civil. Nesse sentido, o associativismo foi considerado um fator impulsionador da participação dos conselheiros e delegados por lhes conferir “maior experiência” para dar prosseguimento ao OP e buscar o atendimento das demandas da população:

A única pressão é a nossa dos conselheiros e dos delegados. Mas se nós não levarmos essas informações à nossa comunidade essas informações nem saem. Olha, para o pessoal mais experiente, como tem gente que já participou de outros anos atrás e aí eu via muita briga, muita cobrança do pessoal pedindo que o governador tinha que estar em algumas das reuniões. Alguém representando o governo, algum representante direto do governador tinha que estar nas reuniões, essas pessoas cobram mas são pessoas mais experientes, eles são da época em que o orçamento participativo realmente funcionava e era respeitada a vontade da população. Essas pessoas cobram mas a população, em si, não cobra. (Entrevistado 03).

Já existiu essa pressão, mas o que é que aconteceu? Foi uma pressão de forma limitada, restrita, o orçamento participativo não faz parte do imaginário popular, até porque é o tipo de cultura política geracional, demora muito tempo para embutir, para capilarizar nas regiões e nas cidades e depois desses 12, 13 anos foi uma queda que apertou muito isso. Então já existiu essa pressão no começo, mas como teve essa série de entrave, essa série de barreiras, as pessoas foram se desencantando, se desmobilizando, se desmotivando e a pressão foi arrefecendo, diminuindo. As pessoas que ficaram mais à frente são pessoas com militância política histórica, fazem parte dos movimentos sociais da sociedade civil, digamos assim, ficaram mais os políticos confessionais e menos cidadãos comuns. Então no começo houve essa pressão que depois diminuiu bastante. (Entrevistado 07).

É importante observar que entre os representantes militantes de partidos políticos houve uma predominância de filiados ao PT, ainda que o OP não seja partidário no sentido de não exigir dos participantes uma vinculação direta com algum partido. Isso é compreensível pela identificação e história do OP com aquele partido. Observa-se que a afinidade político-partidária entre os delegados e conselheiros com o partido do governo é uma questão que, se por um lado promove maiores possibilidades de acertos e obtenção de consensos, por outro, pode ampliar as chances de reprodução ou perpetuação das práticas clientelistas, inibindo uma maior pluralidade na dinâmica participativa (BORBA; LUCHMANN, 2007).

Conforme D. Costa (2010), o êxito de experiências de OP está relacionado ao grau de maturidade dos municípios com experiências associativas anteriores. O caso da Região Administrativa de Samambaia demonstra que a cidade imprime ao OP contornos

próprios, de acordo com as suas necessidades. Havia nessa região uma demanda, desde o final dos anos 1990, do movimento de cultura e conselho de cultura, pela implantação de um Complexo Cultural. Como expressão da reivindicação do movimento cultural da cidade, a demanda integrou o Plano de Investimentos e Serviços do OP de 2012 e no ano de 2014 foi iniciada a sua construção. Conforme a fala da representante daquela administração regional,

O conteúdo que a gente tinha de pessoas da área cultural, a mobilização foi extremamente forte e a gente conseguiu colocar a construção desse complexo, é..., no orçamento e como uma obra prioritária do OP. E a gente vê hoje a obra se iniciando, né? E os artistas da cidade, as pessoas que trabalham a cultura da cidade, eles veem isso como a realização de um sonho, na verdade, de um sonho que durou quase 20 anos e que hoje, através desse sistema onde o governo pode ouvir a comunidade, qual a demanda que a gente precisa ser atendido [*sic*], a gente vê um sonho se realizando. Então, a gente também se sente parte daquele processo. (Entrevistado 17, representante da Administração Regional).

Durante a pesquisa de campo, um dos critérios utilizados para a escolha dos entrevistados da sociedade civil foi a maior participação desses sujeitos no processo do OP. A partir das informações apresentadas, constatou-se que para os entrevistados o associativismo foi um fator impulsionador da dinâmica participativa no OP e de sua efetividade. Assim, o OP constitui um espaço público que reflete o grau de amadurecimento associativo das diferentes cidades.

A responsabilidade do Orçamento Participativo

Se por um lado na fala dos entrevistados houve um apontamento unânime quanto à frágil divulgação do OP, somente a falta de divulgação não explica a diminuição da participação da comunidade nas plenárias de base no ano seguinte. A falta de interesse da população em participar de atividades políticas é citada em algumas entrevistas:

É claro que o povo brasileiro não gosta de participar das atividades políticas do país, é uma questão de interesse. Tendo esse diagnóstico, é preciso ter uma estratégia diferenciada. E aí, quando passa o carro do OP, chamando o povo para se reunir em tal lugar, o povo pensa, vou fazer o que lá, não vai acontecer nada mesmo! (Entrevistado 11).

Todavia, um desafio desta pesquisa foi aprofundar a identificação de que fatores foram obstáculos à participação. Distintamente da primeira experiência de OPDF (1995-1998), na qual houve um crescimento da participação nos dois primeiros anos do processo, a experiência atual apresentou uma queda de 26% do número de participantes da sociedade civil. Há também uma quantidade significativamente menor de propostas apresentadas em 2012, conforme apresentado no Gráfico 4.

Enquanto Genro e Souza (1997) enfatizam que o OP revitalizou os movimentos populares locais, outros estudos demonstram que um movimento de participação intermitente é ainda forte. É o caso do estudo de Jesus (2000) sobre o OP de Belo Horizonte, no período em que identificou como fatores que desmobilizaram a população o atraso nas obras e a pouca verba para ser discutida pelo OP.

A fala da Gerente de Relações Comunitárias do OP identifica que a falta de atendimento às prioridades do OP contribuiu para um descrédito da população:

Nós tivemos as plenárias em 2011 e naquele momento era uma novidade para a população, né? Esse espaço e tal. Então a participação foi muito boa. Como em 2012 nós fizemos as plenárias de novo e não houve nenhum tipo de execução e encaminhamento até aquele momento, então começaram a desacreditar. (Entrevistada 15 – Gerente do OP).

Esse fato demonstra que, se em um primeiro momento, houve uma maior participação e discussão das comunidades a respeito das necessidades das cidades, o não cumprimento das decisões da sociedade civil levou a um certo desestímulo à participação. Conforme apontam Ribeiro e Grazia (2003, p. 23), “as experiências de OP trazem a promessa, ao nível do vivido e do experimentado, de um enfretamento das questões estruturais da sociedade brasileira”. Portanto, o encaminhamento das demandas priorizadas pela população demonstra a garantia de autonomia das decisões da sociedade civil e a execução das obras expressa o seu efetivo cumprimento, sendo esse um fator que mobiliza a população a participar e a decidir sobre a cidade que se quer construir (CUNHA, 2007).

Isso é evidenciado na fala de uma conselheira que conheceu o OP quando residiu em Belo Horizonte. Ao ouvir falar que haveria OP no Distrito Federal, ela resolveu participar por saber se este “dava certo” para o atendimento às necessidades da cidade:

A divulgação foi uma reclamação geral que não tinha sido muito bem divulgado. Foi uma reclamação geral. Eu tenho impressão que eu vi no jornal, entendeu? E como eu já tava ligada que o OP dava certo, e que lá precisava de muita coisa, por quê? Porque eu morava na península que é um lugar que tem tudo arrumadinho e eu me mudei pro Taquari que é um Setor pra frente de uma praça que “tava” lixo. Então era um espaço cheio de lixo, as pessoas jogavam lixo e tal. Eu “tava” super incomodada com aquilo. Quando eu escutei sobre o OP, eu falei: Epa, vou fazer parte pra poder conseguir arrumar essa praça e outras coisas aqui que “tamo” precisando, a iluminação. Então, foi por isso que eu fiquei ligada e fui. (Entrevistada 13).

Durante a pesquisa, observou-se certa frequência do argumento de que a população não tem interesse em participar do Orçamento Participativo:

O nosso problema, problema de nós brasileiros, especificamente o cidadão, é que têm instrumentos fantásticos para nós, inclusive da participação social, só que o cidadão não conseguiu entender isso, então ele meio que descredita, acha que é uma questão de “politicagem”, não vai acontecer e aí acaba abrindo mão daquele instrumento que ele tem, o OP é um exemplo. (Entrevistado 16).

Contrariando a esta concepção, Cunha (2007) argumenta que a população tem interesse em participar quando se sente afetada diretamente pelas decisões produzidas nas instituições participativas. Dessa forma, constatou-se que o desestímulo à participação está relacionado a um descrédito em relação ao OP, a um descrédito de que as decisões tomadas no OP produzirão consequências. Ocorre que em 2011, quando foram elencadas 5.224 propostas nas plenárias de base e delas foram priorizadas 1.147 propostas para todo o DF, conforme relatório da Coordenadoria das Cidades, nutriu-se uma grande expectativa por parte da população de que haveria encaminhamentos para a execução de obras.

Hoje já tem muita gente desmotivada, principalmente delegados. Em 2011, porque assim, o povo é igual a o que eu te falei, o povo gosta de ver a coisa andando, quando não “tá” andando o povo já fica desestimulado. E quando, por exemplo, se o povo está desestimulado, tudo bem, mas delegados e conselheiros se ficarem desestimulados aí é porque a coisa já “tá” feita mesmo. E tem muitos delegados que já não participam de reuniões. Na época das plenárias, sim [o OP estimulou a participação da sociedade civil]. Só que se o governo trabalhasse de forma rápida na execução das obras aí haveria um entusiasmo maior da comunidade, mas se a questão for hoje, se a população estaria entusiasmada hoje, aí eu falaria que não. (Entrevistado 4).

O OP não os convence mais, porque aquilo que foi colocado como prioridade não foi atendido. [O desinteresse foi] de um tempo para cá, no início os

delegados participavam. A logística foi muito fraca, houve uma quebra de continuidade. O que foi pedido em 2011 a gente não viu em 2012, nem em 2013, tampouco em 2014. Eu pedi posto de saúde, pedi delegacia, pedi câmeras, digo eu mas é a população, e nada foi feito. As obras não estão sendo bem feitas, as ciclovias foram muito mal construídas, se “tá” ruim aqui no plano, imagine em Santa Maria. (...) Eu vou falar um exemplo: eu estou com um esgoto passando pela minha rua, eu vou querer resolver isso e vou correr atrás disso, porque “tá” causando problemas para o meu filho, então se existe alguma possibilidade de resolver esse problema, seja pra mim, seja pro meu filho, seja pra minha comunidade, então eu vou participar. (Entrevistado 6).

Só no início, em 2011 a participação foi maciça, todo mundo acreditando que iria melhorar, só que isso não aconteceu. A população já não mais acredita que ele venha a funcionar, até porque ele foi instituído em 2011, passou 2011, meio do ano, 2012, 2013 e a coisa não aconteceu. Você acha que vai gente para a planária? Nós já saímos meia noite e trinta votando, eu, como delegada da minha área, conquistando voto para reeleger minha área. (Entrevistada 14).

[...] para o Itapoã os avanços foram mínimos com relação ao OP. Não teve uma aplicabilidade daquilo que foi demandado pelos delegados do OP. Algumas coisas foram feitas, mas algumas prioridades máximas não foram atendidas. Isso criou um descrédito com a comunidade em relação à participação social do OP, porque o OP vem com a ideia da comunidade apresentar as prioridades. Mas de alguma forma, falando como gestor, é difícil a comunidade apontar uma prioridade e você não ter aquela prioridade no plano Plurianual para ser atendida. (Entrevistado 16).

Esses depoimentos mostram que a credibilidade do OP está relacionada ao seu grau de responsividade. Essa responsividade do OP, desde o seu início, faz com que os cidadãos participem do processo e valorizem a experiência. Mostram também que a abertura de novos fóruns decisórios pelos Estado precisam dar o devido retorno à sociedade para que se estimule a participação. “Os cidadãos participantes precisam entender as decisões a serem tomadas como *relevantes*. Também precisam acreditar que elas serão respeitadas, ou seja, que o processo tem *credibilidade*” (ABERS, 2003, p. 260, grifos da autora).

Essa fragilização da participação, contudo, não significou falta de interesse da população com o OP. Em todo o seu processo, a população criou mecanismos de resistência e enfretamento dos entraves ao Orçamento Participativo. Este fato é reconhecido pelo mesmo entrevistado que argumentou sobre a suposta falta de interesse na participação:

Aqui no Itapoã, especificamente, tiveram manifestações, onde fecharam ruas e rodovias com o objetivo de pressionar o governo para que a obra

acontecesse, inclusive da duplicação da via, e foi de fundamental importância a participação social para que hoje nós tivéssemos um projeto dessa obra, porque é uma demanda antiga da comunidade, uma demanda histórica, nessa gestão do OP ela é a demanda nº 01 tanto do Paranoá, quanto do Itapoã, com o apoio de Planaltina e Sobradinho, é a 7ª prioridade a nível do DF, e com projeto e previsão orçamentária para realizar a obra ano que vem. Isso foi da participação social, foi a da comunidade ter chegado no governador e dizer “governador, essa é a prioridade nº 01 do Paranoá, do Itapoã. (Entrevistado 16).

Outro acontecimento demonstra a resistência da população em defesa do OP. Em junho de 2012, os novos delegados e conselheiros do OP tomaram posse em uma solenidade aberta ao público, realizada no auditório do Museu da República. A ocasião contou com a presença do vice-governador Tadeu Filipelli, do Secretário de Estado da Casa Civil do DF, Swedenberger Barbosa e do coordenador da Coordenadoria das Cidades, Francisco Machado, além de parlamentares do Distrito Federal e administradores regionais⁵¹.

Nesse evento, os delegados e conselheiros do OP se organizaram em protesto contra a falta de andamento das prioridades de 2011. Com faixas de protesto os representantes da sociedade civil no OP, questionavam ao poder público onde estavam as obras priorizadas pela população.

Figura 3 – Reivindicação da sociedade civil em evento do OPDFa (2012)



Fonte: Imagem cedida por entrevistada, 2014.

⁵¹ A reportagem de cobertura da posse dos delegados está disponível em <<http://www.casacivil.df.gov.br/menu-2/noticias/144-noticiasbloco1/223-tomam-posse-os-novos-1113-delegados-do-orcamento-participativo.html>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

Figura 4 – Reivindicação da sociedade civil em evento do OPDFb (2012)



Observação: Em sinal de protesto, a faixa diz “OP 2011/2012: nenhuma obra executada”.
 Fonte: Imagem cedida por entrevistada, 2014.

A fala de uma conselheira que participou do ato de protesto na posse dos conselheiros de 2012 explica a motivação do ato, bem como o contexto em que ele aconteceu:

Nós [delegados e conselheiros do OP] decidimos fazer um ato de repúdio, porque o governo fez tudo e não fez. Toda ação provoca uma reação, e eles fizeram uma ação de mobilizar todo mundo, não cumpriram, então deu uma reação imensa também. Foi uma reação de revolta, ficou todo mundo revoltado. Aí, levamos as duas faixas no dia da posse e estaria presente o governador. (...) O vice governador pegou o microfone e falou assim: “essas faixas aí não são verdadeiras, isso aí foi feito por pessoas de partidos que oposição que não querem que aconteça o OP”. E não tinha nada a ver, mas quando ele falou isso começou uma vaia, o pessoal “uuuuuu!”, uma vaia, uma vaia, que eles não conseguiram mais fazer nada. Acabou o evento. Eles saíram correndo do palco. Eu fui segurada por um segurança, assim, no braço, com força, porque eu “tava” segurando a faixa e ele queria tomar a faixa e eu não soltava. Queriam tomar a faixa, entendeu? Pra entrar com essa faixa já foi uma novela, porque tivemos que entrar escondido. Então, foi esse espanto. Se o governador não ia, a partir desse dia ele começou a não pisar em nada que fosse do OP, nada, nada. Ele passou a não aparecer, entendeu? (Entrevistada 13).

Essa não foi a única vez que os delegados e conselheiros do OP demonstraram a necessidade de mudanças. Em setembro de 2013, o Conselho do Orçamento Participativo, insatisfeito com a falta de respostas, elaborou o documento intitulado “Manifesto d@s Delegad@s e Conselheir@s do Orçamento Participativo: Governador, queremos acreditar no OP!” (Anexo 2).

O documento, entregue ao Governador, pelo COP, além de demonstrar a insatisfação da população com a falta de respostas do OP, solicitava do governante providências junto aos órgãos de governo no sentido de desemperrar as prioridades do OP e também o aperfeiçoamento da metodologia do OP com a participação da população. A partir desse quadro conjuntural, constatou-se que mesmo com a pouca resolutividade, o OP foi um espaço de pressão da sociedade em relação ao governo, buscando a consolidação do seu espaço como campo de decisão política.

4.2. A questão da representação no OP

O surgimento de novas formas de representação da sociedade civil procedeu na medida em que se ampliou sua participação. O aumento de tal representação ocorre quando os atores sociais passaram a denominar representantes, ou quando o Estado passou a lidar institucionalmente com a representação oficial da sociedade civil (AVRITZER, 2007).

Como expressão da disseminação de instituições participativas, a proposta do Orçamento Participativo surgiu atrelada a uma percepção sobre a crise de representatividade democrática tradicional. Parte-se do reconhecimento de que a democracia representativa é necessária, mas insuficiente para o aprofundamento da democracia. Por isso, alguns autores afirmam a necessidade de combinação da democracia representativa com outras formas de democracia direta, nas quais o cidadão possa participar da gestão pública e exercer o controle democrático do Estado (SOUZA, 1997; AVRITZER, 2003).

Outros autores reforçam a insuficiência da democracia representativa, afirmando que a separação entre a vontade dos governados e a ação dos governantes especializados “autonomiza as decisões do Estado democrático, que interpreta a vontade geral de modo fictício por meio da representação, diminuindo a aceitação popular da legitimidade da representação política” (SILVA; CARVALHO, 2006, p. 427). Nesse sentido, para fazer valer suas próprias finalidades, o Estado democrático utiliza-se da garantia de instituições de democracia direta que operem entre as eleições, sem limitar a participação popular ao voto. A combinação entre participação e representação gera formas de organização institucional diferentes das instituições políticas tradicionais, sendo os orçamentos participativos um dos exemplos mais estudados (SILVA, S. 2011).

É da natureza constitutiva do OP a combinação de elementos participativos e representativos (AVRITZER, 2003). Em um primeiro momento, no OP não há autorização para representação, nesse sentido, a participação ocorre sem mediações (CUNHA, 2007). Essa participação se dá nas plenárias de base, onde os cidadãos discutem sobre a cidade e podem apresentar e propor as prioridades da cidade. Posteriormente, os moradores elegem seus representantes que formarão o fórum de delegados e o conselho do OP. Os representantes serão responsáveis por acompanhar e fiscalizar os encaminhamentos e a execução das prioridades do OP.

O processo mais recente de escolha dos representantes foi realizado nas plenárias de base em 2012, com a proporção da eleição de um delegado para cada grupo de 10 pessoas presentes na plenária, conforme informação do Manual do Orçamento Participativo 2012-2013. A eleição dos conselheiros aconteceu no âmbito do fórum de delegados, com a escolha de dois conselheiros por fórum e mais um a cada 50 delegados.

Nas entrevistas, as eleições dos representantes foram consideradas um processo democrático, principalmente pela utilização do voto como critério de escolha:

Os delegados foram eleitos pelas plenárias de base, aí eu não “tô” lembrado como é que foi a dinâmica de eleição dos delegados, acho que era quantitativa, mas era eleição proporcional. E os conselheiros foram eleitos pelos fóruns de delegados, então os conselheiros não foram eleitos lá na base, a base elegeu o fórum de delegados; e o fórum de delegados, no caso lá do Itapoã, os conselheiros, que eram dois (Entrevistado 1).

Foi também por participação da comunidade, foi por isso que eu fui escolhida, por ser líder comunitária, então são três setores ligados ao nosso, morador dos pássaros 1 e 2, rodeio, então a gente faz essa coordenação nesses setores, são mais de 300 famílias que têm na minha pessoa, uma pessoa que busca informação e melhoria para o local, um ponto de referencia, eu me considero líder comunitária e fui eleita. Foi democrático, prevaleceu a vontade da comunidade, só que a gente ficou em desvantagem naquele esquema de priorizar demandas, nós não participamos, só fomos comunicados. Nós não participamos e a comunidade me elegeu porque eu sempre falo, faço a defesa, porém eu não participei. (Entrevistada 14).

No entanto, apesar de a metodologia do OP constar com o voto como critério de escolha dos delegados e conselheiros, algumas entrevistas demonstram que nas áreas onde houve maior mobilização da comunidade, o processo de eleição dos conselheiros

foi marcado por disputas relacionadas a uma preferência de escolha de representantes ligados aos partidos políticos ou às administrações regionais:

Ah! As pessoas que são escolhidas são pessoas que têm coligação [*sic*] com o próprio partido, com as próprias administrações regionais. (...) Nós vamos nas reuniões e nós vemos que o poder não está muito nas mãos do povo, dos conselheiros, dos delegados e da própria sociedade. Foi feita a reunião, e aí foram eleitos primeiro os delegados e até porque tinha delegado e tinha suplente (...). O pessoal viu primeiro a questão de tempo das pessoas, como tinha reuniões e tinha a questão da locomoção que nem todos teriam e foi onde eu falei que a administração e a coordenadoria das cidades iriam disponibilizar um transporte, mas eu vi que não foi muito disputado e algumas pessoas entraram porque são próximas a pessoas da administração e do administrador, por serem líderes comunitários e de [*sic*] estarem indo atrás de alguma benfeitoria para a cidade e eles foram “com gosto”. (Entrevistado 3).

[A eleição de delegados] foi bem quente, os votos, ali a diferença foi de três ou quatro por chapa, tinham duas chapas ali. Acho que noventa pessoas participaram, e foram duas chapas, voto por voto. Mostra que houve uma briga popular ferrenha entre a própria população. Mostra que houve interesse, né? Mas também mostra que só houve briga na hora, porque depois que houve a posse dos conselheiros aqui no Buriti, que eram quatro na época, só ficou eu (Entrevistado 4).

A eleição foi um tumulto, dos delegados e conselheiros. Eles colocam uma coordenação local, acelerada, na marra. Vamos supor, eu coloco meu nome para delegado, coloco meus dados. Aí, (...) tem o lançamento, o fulano é delegado. Eu fui tirado da lista e segurou minha ficha foi o administrador e pra [*sic*] sumir com a minha ficha (Entrevistado 6).

A representação no OP não é um mecanismo de representação paralelo ao tradicional sistema de representação política. Apesar de contar com mecanismos decisórios representativos - como a eleição de delegados e conselheiros - a diferença da representação no Orçamento Participativo está na vontade que é levada em conta para a aplicação dos critérios decisórios (DIAS, 2002). Os delegados e conselheiros eleitos reproduzem as deliberações de suas comunidades, que detêm a autonomia para a hierarquização de prioridades, por meio do fórum de delegados. “A participação torna-se condição *sine qua non* do processo decisório, mesmo sendo ele representativo em última instância” (DIAS, 2002, p. 255).

Em todo o processo de representação do OP, os delegados e conselheiros são responsáveis por eleger os conselheiros que formarão o Conselho do OP, priorizar e hierarquizar as propostas encaminhadas pelas Plenárias de Base, prestar retorno à

comunidade sobre os resultados das reuniões dos fóruns e das deliberações do Conselho do OP.

Esse é um outro ponto em que a representação do OP se diferencia do sistema tradicional. Desde que haja participação, qualquer minoria ou seguimento pode ser representado no OP. A participação no OP, por sua vez, difere substancialmente da participação eleitoral, por possuir maiores custos para o participante, pois “exige a presença dos cidadãos em várias reuniões anuais, os benefícios tendem a ser também maiores pela eliminação dos riscos de imperfeição na tradução da vontade pelo representante” (DIAS, 2002, p. 255).

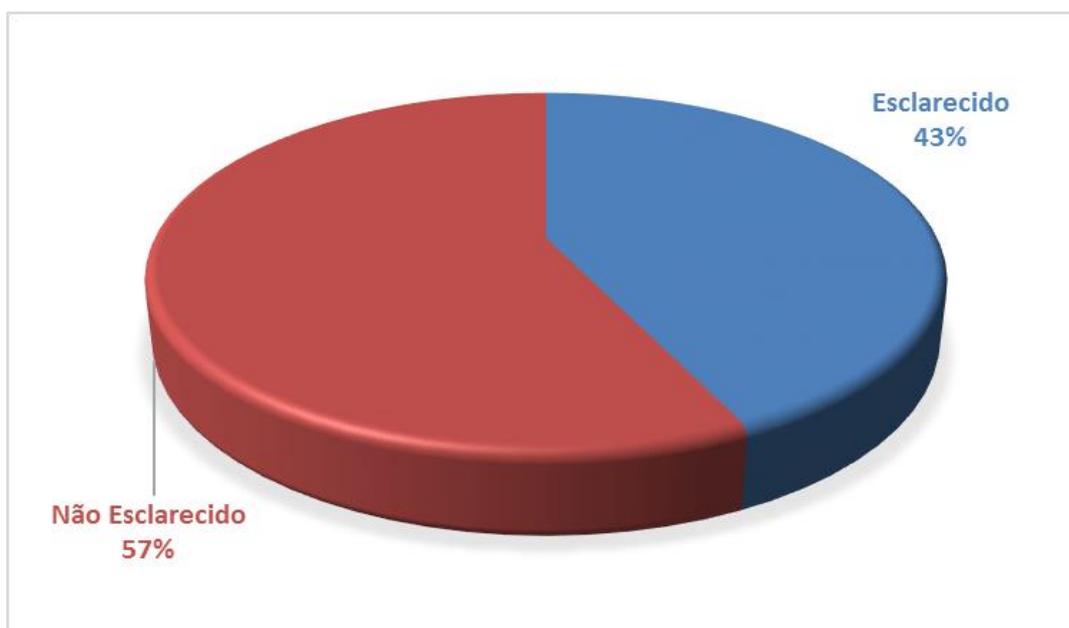
As exigências desse tipo de participação ficam expressas na fala da conselheira do OP quando relatava a experiência de ser eleita:

eles me elegeram e continuo participando, só que as pessoas foram desistindo, porque quando a pessoa participa de um primeiro momento de movimento como o OP, acho que eles pensam que vão ter algum lucro e não, na verdade, você dá seu tempo, gasta com telefone, gasta com gasolina e, o OP, ele dá o direito de ter um transporte da própria região administrativa, da administração, por várias vezes quando o administrador não é muito bem com o governo ele dificulta isso. Pra mim, não tem esse problema, porque eu tenho meu carrinho, isso não me impede de vir nas reuniões, porque eu gosto, você pega chuva, sol, deixa filho, marido (Entrevistada 09).

Por serem decisões tomadas por um conjunto heterogêneo de pessoas da própria comunidade, um aspecto fundamental para o exercício da representação é que seus participantes tenham clareza sobre o papel que podem e devem exercer como delegados e conselheiros.

Sobre as definições do papel dos participantes, foi questionado se isso lhes foi esclarecido. Nesse caso, 57% dos conselheiros consideram que o seu papel não foi bem definido ou transmitido de forma clara, enquanto 43% consideram o contrário. Dentre os que acham que foi bem esclarecido, uma parte considera que faltou suporte técnico para os conselheiros exercerem seu papel. É perceptível que eles sentem falta de instrução para exercerem esse papel, tema muitas vezes levado às reuniões do OP. Desse modo, a ausência de esclarecimento do papel do conselheiro pode ocasionar um déficit em sua representação, no espaço público OP.

Gráfico 9 – A opinião dos conselheiros sobre o esclarecimento de seu papel no OP



Fonte: GEPEDSS, 2014.

Assim, constatou-se a necessidade de maior esclarecimento dos representantes quanto a seu papel. A maioria dos entrevistados considera não ter clareza de suas funções como representantes do OP ou não possuir o apoio necessário para exercê-las. Essa é uma questão importante, pois os representantes do OP são pessoas da comunidade com diferentes histórias de vida, níveis de escolaridade, entre outros aspectos pessoais que podem ou não facilitar a sua atuação como delegados e conselheiros. Vários entrevistados expressam a necessidade de maiores esclarecimentos e capacitação para o exercício da representação de forma mais qualificada:

O papel dos conselheiros é eles se juntarem pra estar fiscalizando o que está sendo executado, se está sendo seguido o que foi decidido nas reuniões (...). O papel dos conselheiros é exatamente isso, é estar “em cima”, estar cobrando, o que foi decidido, e eu vejo que esse papel, por mais que a gente queira executá-lo, ele tem certas barreira [sic]. Então é exatamente isso, as informações, elas são muito poucas do que é acertado nas reuniões, o acesso a isso depois, eu acho que é muito pouco e eu acho que poderia ser mandado pra gente o que foi decidido, uma ata. (Entrevistado 03).

Fica naquela informação muito superficial. Eu não tenho como absorver porque não tem acompanhamento, você só absorve alguma coisa que você vê início, meio e fim. E aí você vê que realmente existe um orçamento que precisa ser pulverizado e nessa pulverização chega lá na ponta, chega resultado. (Entrevistado 6).

Eu fui escolhido mesmo sem saber como funcionaria, do que se tratava e a partir dali, quando eu procurei saber como funcionava, me falaram que eu era

conselheiro e que tinha de participar de reuniões, que a Secretaria das Cidades fica no plano piloto, “você vai ter que comparecer lá tal dia”. Foi aparecendo um monte de coisas e eu me perguntava: “como assim?” Então a partir dali minha cabeça ficou com um peso, uma responsabilidade, eu achava que seria algo facilitado, mas não, foi bem difícil essa trajetória do início e até hoje (Entrevistado 8).

Tivemos um curso de capacitação, só que eu mesma não fiz por falta de informação, não fui informada e nem me falaram. A gente se comunica através de telefone e e-mail, pra capacitação só houve a reunião pra dizer que ia haver essa capacitação, se ela houve, eu não fiz parte (Entrevistada 9).

Esclarecido no começo, o papel de delegada foi, foi dado por escrito e o que me deu como missão eu fiz. Agora, como conselheira, eles esclareceram o que você tinha que fazer, mas você não conseguiu fazer, entendeu? Me falaram “Oh, sua missão é essa”, por exemplo, nas Comissões de Acompanhamento de Licitações e Obras, eu sei qual é a minha função. Então, eu “tô” bem esclarecida do que eu tenho que fazer. Só que não tem obra, então, eu vou acompanhar o quê? Ele esclarece o que é, mas não te permite atuar, entendeu? Eles mesmos bloqueiam (Entrevistada 13).

Cunha (2007) considera que, para o exercício da representação, um aspecto relevante é o acesso a informações que permitam estabelecer parâmetros para a argumentação e para a decisão. Segundo a autora,

a linguagem técnica de muitos documentos é fator dificultador para a apropriação do seu conteúdo. Nesse sentido, a socialização das informações não pode acontecer apenas disponibilizando-as a todos, mas tornando-as realmente acessíveis, numa linguagem que possibilite serem efetivamente úteis para a deliberação pública (ibid., p. 11).

Uma estratégia utilizada pelos OPs a fim de superar essas dificuldades são as atividades de capacitação de seus membros. Durante a pesquisa, constatou-se a realização de uma capacitação para os delegados e conselheiros do OP que foi promovida pela Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento – SEPLAN em 2011. O conteúdo foi voltado para a compreensão do orçamento público e do controle social. No entanto, algumas falas evidenciam a insuficiência de apoio do governo para o exercício do papel para o qual foram eleitos pela comunidade.

(...) o governo fez uma capacitação de um ou dois dias, mas não é suficiente, porque eram pessoas leigas, que não tinham formação e não tinham essa iniciação. Então, tanto a comissão de acompanhamento parlamentar, a de liberação de recursos e a de licitação e obras, a intenção boa, mas o governo não proporcionou a capacitação necessária para que as pessoas exercessem

esses papéis. Isso é uma crítica que a gente fez à coordenadoria (Entrevistado 7).

Meu papel como conselheiro, eu busquei meu conhecimento através do decreto, das leituras, internet, mas nenhum momento [*sic*] eu tive capacitação para contribuir melhor para o orçamento do DF e especialmente do Riacho Fundo II, não fui capacitado pra isso (Entrevistado 8).

Diante do exposto, constatou-se que, ainda que o processo de escolha dos delegados e conselheiros tenha sido realizado de forma democrática – por meio do voto –, havia pouca clareza entre os entrevistados com relação aos seus papéis como representantes da comunidade no OPDF. Um dos fatores que parece ter contribuído para isso, foi a falta de promoção de espaços de capacitação para aprofundamento do trabalho dos delegados. Essa é uma questão que fragiliza a representação no Orçamento Participativo do Distrito Federal e dificulta o seu funcionamento, que será melhor detalhado no próximo tópico.

4.3. Desenho Institucional

O desenho institucional diz respeito às “regras do jogo” do OP. Sua análise é fundamental para a consolidação da proposta do Orçamento Participativo e para a ampliação da democracia participativa (AVRITZER, 2003; LUCHMANN, 2002). Conforme apresentado no item 2.3 desta dissertação, a literatura aponta uma relação entre a definição clara do desenho institucional e a ampliação da cidadania. Ao explicitar a condensação de regras, critérios, normas e metodologia, o desenho institucional do OP estabelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos por um meio que contraria a lógica do personalismo e do favor presentes na cultura política brasileira. Portanto, a análise do desenho institucional do OPDF pode contribuir para identificar sua relação com as práticas políticas existentes e sua relação com projetos políticos.

Na gestão de 2011-2014, o Orçamento Participativo do Distrito Federal apresentou dois marcos normativos. O primeiro foi o Decreto 32.851, de 08 de abril de 2011. Esse dispositivo apresentava os princípios e objetivos do OPDF, além da estrutura e etapas. Com relação à metodologia adotada, o decreto define que cabe ao Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo – GTIOP⁵² proporcionar o

⁵² De responsabilidade da Coordenadoria das Cidades, o GTIOP era composto por representantes dos seguintes órgãos: I - Secretaria de Estado de Governo; II - Casa Civil; III - Secretaria de Estado de

suporte técnico e normativo do OPDF (Art. 9º) e coordenar anualmente a atualização da metodologia e do processo de discussão, elaboração, execução e monitoramento do OPDF, incluindo a realização de seminários e eventos de capacitação dos participantes⁵³ (Art. 10).

O segundo marco normativo relacionado ao OPDF foi o Decreto 33.712, de 14 de junho de 2012. Ele regulamentava o Orçamento Participativo para o biênio 2012-2013. A principal diferença entre os dois decretos é que este dividia o OPDF em duas fases a serem implementadas em ciclos bianuais. Conforme o Art. 10, em 2012, seria realizado o ciclo já conhecido do OP (divulgação, plenárias de base, e formação do fórum de delegados e conselho do OP), ficando para o ano de 2013 a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a execução do Plano de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo por comissões eleitas para este fim. Isso posto, busca-se trabalhar as principais questões relativas à variável “desenho institucional” presentes no OPDF.

O ciclo temporal do OP e sua dinâmica

Se o primeiro decreto e metodologia apresentados estipulavam ao OPDF um ciclo que se repetiria anualmente, o decreto posterior passou a definir a metodologia do OP em ciclos bianuais. Essa foi uma primeira alteração na metodologia do OP. Compreende-se que essa decisão foi motivada pela falta de encaminhamento das prioridades do OP em 2011. A execução do OPDF em ciclos bianuais amplia o tempo de implementação do ciclo metodológico do OP, possibilitando maior tempo para a execução do Plano de Investimentos e Serviços do OP.

Essa é uma questão importante, porque, conforme tratado no item *A responsividade do Orçamento Participativo* deste capítulo, havia entre os representantes do OP eleitos em 2012 uma grande frustração em relação à falta de atendimento das prioridades do OPDF 2011. Nesse sentido, a continuidade de realização de plenárias de base todos os anos poderia ocasionar um acúmulo ainda maior de demandas sem retorno para a população.

Planejamento e Orçamento; IV - Secretaria de Estado de Transparência e Controle; V - Secretaria de Estado de Fazenda; VI – Secretaria de Estado de Comunicação Social; VII – Secretaria de Estado de Publicidade Institucional; VIII – Secretaria de Estado de Administração Pública.

⁵³ A necessidade de realização de capacitações foi assunto tratado no tópico anterior sobre a representatividade no OPDF.

Conforme Borba e Luchmann (2007), o ciclo temporal do OP está associado a fatores como condições econômicas, maturação do OP, peso político do processo, grau de envolvimento da sociedade civil e compromisso governamental. Com a alteração para ciclos bianuais, a realização de priorização de demandas das cidades passou a não mais acompanhar o ciclo orçamentário. Essa foi uma questão que gerou certa preocupação entre os conselheiros:

Nós temos um ciclo orçamentário que é de um ano, todo ano tem que se rever. No entanto, apesar de o ciclo ser anual, entendeu [sic] os coordenadores do orçamento participativo do governo atual de se estabelecer um ciclo bianual. Então, de dois em dois anos, os conselheiros devem se reunir e apresentar suas reivindicações para serem incorporados [sic] no orçamento posterior. Exatamente, essas são questões que ainda devem ser trabalhadas e aperfeiçoadas. Nós temos trabalhado muito por esse aperfeiçoamento, e por reuniões mais frequentes. Porque só com reuniões mais frequentes que você vai buscar soluções. Por exemplo, não cabe só aos conselheiros apresentarem demandas, é preciso que essas demandas se transformem em projetos orçamentários, e que esses projetos sejam executados com o acompanhamento da população. E não tem havido esse acompanhamento, o acompanhamento ainda está muito frágil, é preciso fortalecer. Criar novos instrumentos capazes de promover o acompanhamento e a execução das soluções solicitadas pela população. Tudo previsto, mas na prática ainda está muito tênue, isso nós pedimos para se fazer uma revisão de todo esse processo, revisão inclusive da metodologia para que a gente fortaleça essas questões não só da elaboração, mas também do acompanhamento, monitoramento das ações. (...) O que é prioritário hoje pode não ser prioritário amanhã, porque surgiu um outro problema, de forma que valha a pena estabelecer, por exemplo, numa velocidade anual e não bianual, eu defendo isso para ser compatível como orçamentário, eu defendo o fortalecimento ou acompanhamento para você ver exatamente o que está acontecendo (Entrevistado 10).

Outra questão importante que alterou a dinâmica do OP foi uma segunda mudança de metodologia adotada pelo órgão gestor do OPDF, a partir de 2014. Devido ao acúmulo de propostas não executadas, o órgão de governo coordenador do OP optou por não realizar novas plenárias de base, nem tampouco novas eleições para delegados e conselheiros 2014, periodicidade prevista no Decreto 33.712/2012. A Gerente de Relações Comunitárias do OP expressa esse posicionamento afirmando que

(...) nós vimos que vinha contra a nossa metodologia, nós, agora em 2014, como é bianual, já era pra nós voltarmos de novo para as plenárias. Mas, nós nos reunimos e achamos melhor não fazer plenárias para o levantamento de novas prioridades porque seria muito irresponsável da nossa parte fazer isso, seria um montante de prioridades sem execução (Entrevistada 15)

A alteração no desenho metodológico do OP não se tratou meramente de uma questão de forma do processo, mas implicou em certo descrédito em um programa retomado como o mais importante instrumento de expressão da participação popular na gestão dos recursos públicos. As mudanças no ciclo processual do OP fragilizam a confiança na sua institucionalidade, na medida em que demonstram uma falta de comprometimento com o processo. Nessa direção, Borba e Luchmann (2007) relacionam a importância da continuidade do OP como condição para a estabilidade institucional dos processos. “A estabilidade pressupõe confiança e a confiança pressupõe a continuidade” (BORBA; LUCHMANN, 2007, p. 45).

Entraves para efetivação das Comissões Temáticas

Além de definir prioridades, uma das principais funções dos OPs é o acompanhamento e fiscalização do Plano de Investimentos e Serviços do OP, que consiste na compilação das propostas priorizadas pela população e hierarquizadas pelo Fórum de Delegados e Conselho do OP. Esse acompanhamento seria realizado pelos representantes do OP em diferentes comissões, são elas: a) Comissão de Acompanhamento Parlamentar – CAP; b) Comissão de Liberação de Recursos – CLR, responsável pelo acompanhamento, junto ao governo, da liberação de recursos para obras e serviços do OP; c) Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras – CALO. Com a liberação de recursos, a CALO assume a responsabilidade de acompanhar a licitação e a realização das obras, garantindo qualidade e adequação ao projeto aprovado.

Observa-se que as comissões têm um papel bem definido e grande relevância para o funcionamento do OP, no sentido de exercício do controle democrático. Uma das questões dos questionários buscava identificar os delegados que integravam as comissões.

Gráfico 10 – Participação dos conselheiros nas comissões temáticas



Fonte: GEPEDSS, 2014.

É importante destacar que todos os delegados que responderam que participavam das comissões temáticas fizeram observações dizendo que as comissões nunca aconteceram, que não funcionam ou que não saíram do papel. Desse modo, considera-se que os delegados estão inclusos nas comissões e não que participam delas, uma vez que parecem não ser atuantes.

A falta de atuação das comissões temáticas foi evidenciada também nas entrevistas.

Sim, mas a comissão também não é diferente (...) tem reuniões, mas não tem verba, não tem poder, não tem decisão, não tem acesso às autoridades, ao governador, ao chefe da Casa Civil. Então são comissões onde a gente briga, fala, discute, joga pra cima e não tem retorno. (Entrevistado 05).

Zero, a resposta é zero, não funcionam. No meu caso, é zero. Por exemplo, tem uma creche sendo construída pelo OP, eu, representante da CALO [Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras], existia uma empresa construtora e um engenheiro responsável, como nós tínhamos acesso a essa obra, verificávamos a obra, fazíamos anotações sobre aquilo que nós achávamos que estava errado, por exemplo, um alambrado sobre a terra, isso nós conseguimos fazer um relatório, o engenheiro entendeu como pertinente e fez a correção. Tá aí nossa atuação (Entrevistado 06).

As falas demonstram uma falta de clareza com relação ao papel das comissões e à falta de apoio técnico operacional para que elas funcionassem:

Pra ser bem franco, as comissões não funcionaram. Lá em Águas Claras mesmo, a gente tentou. Só que como eram 10 delegados e 3 comissões, e as pessoas já tinham seus afazeres, como estudar e trabalhar, e dentro do orçamento participativo já era delegado, conselheiro, fazia parte de alguma mesa como coordenador, então, assim, elas ficaram sobrecarregadas, no caso de Águas Claras. E a gente se ressentiu um pouco, falando em nome do conjunto dos delegados, da capacitação, do treinamento. Então criou-se uma Comissão de Acompanhamento Parlamentar, “e aí? Como o sujeito vai fazer? Como é o trâmite legislativo? Como é que funciona a Câmara Legislativa?” (...) Então tanto a comissão de acompanhamento parlamentar, a de liberação de recursos e a de licitação e obras, a intenção boa, mas o governo não proporcionou a capacitação necessária para que as pessoas exercessem esses papéis (Entrevistado 7).

Participo da CALO [Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras]. Para mim não funciona aqui no Riacho Fundo. Não existe uma atuação efetiva. Na hora todo mundo quer, todo mundo põe seu nome para participar, mas na execução do trabalho, de deslocamento para o plano, de dia ou de noite, todo mundo some (Entrevistado 12)

Sou da CLR [Comissão de Liberação de Recusos]. Não, eu nunca fui chamada, eu fui eleita representante. Me colocaram essa responsabilidade mas nunca fui chamada, as reuniões do orçamento pela Coordenadoria das Cidades eu participei de todas, só não fui em um seminário que teve na biblioteca, não achei que teria objetivo, sendo que nada do que foi votado e aprovado pela comunidade aconteceu. Então minha participação ali era inútil (Entrevistada 14).

A partir dos dados expostos, constatou-se que não houve uma atuação efetiva das comissões, o que trouxe implicações negativas ao controle democrático. A instituição das comissões não foi acompanhada da necessária definição de seu funcionamento. Essa lacuna do desenho institucional do OP fez com que os participantes se sentissem sem condições ou autonomia de ação.

Os critérios para a (in)definição de recursos para o OP

Alguns estudos apontam que a estrutura e o funcionamento do OP podem contribuir para o fortalecimento da participação. Conforme Jesus (2000), a discussão de todo o montante de recursos destinados aos investimentos é um dos principais estimuladores da participação no caso da experiência de Porto Alegre.

O desenho institucional do OPDF não previa um percentual de recursos específicos para serem discutidos e decididos no âmbito do OP. Desde o seu lançamento, essa era uma questão de destaque. Reportagem do Jornal de Brasília de 7

de agosto de 2011 (Anexo 3), que iniciava uma série de matérias sobre o OPDF, colocou que

As garantias aos brasilienses de que suas demandas realmente sejam atendidas não são muitas, apenas a boa vontade dos órgãos governamentais e a viabilidade financeira e estrutural das propostas. Também não haverá qualquer tipo de ônus para o governo se as demandas não forem atendidas, **nem mesmo existe uma verba específica para essas obras**. Aquelas que passarem pela avaliação e análise dos órgãos administrativos deverão estar elencadas junto ao Orçamento-Geral do DF para o ano seguinte. (Jornal de Brasília de 07 de agosto de 2011, p. 04, Anexo 3, grifo nosso).

Após participar de uma das últimas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo, realizada em 24 de abril de 2014, observou-se que a questão da necessidade de recursos para o OP era uma demanda dos conselheiros. Quando questionados sobre tal demanda, os representantes governamentais limitavam-se a afirmar que desde o início objetivo do OPDF era não definir uma fatia determinada do orçamento, o que se pretendia era estreitar a relação do OP com a peça orçamentária como um todo. Essa indefinição causa dificuldades no controle democrático e na prestação de contas. A seguir, encontra-se algumas falas dos conselheiros sobre a questão:

E os limites [do OP] eu acho que tem a ver de [sic] estar intrinsecamente ligado com a conjuntura política. Porque o pessoal fala que no governo Cristovam teve OP também, então, o pessoal acha que é o modelo, porque lá no governo Cristovam tinha uma fatia do orçamento que era destinada para o OP de cada cidade, nessa metodologia não tem (Entrevistado 1).

Existe [recursos para o OP] mais de falado [sic], e eu acho que não está legalizado (Entrevistado 3).

Tem aqueles cursos de formação, a gente não sabe quanto é o orçamento geral do GDF e nem quanto nós poderíamos dispor para que essas prioridades fossem executadas (Entrevistado 6).

Desde o começo, esconderam da gente que não tinha um dinheiro específico pro OP. A gente perguntava: Quanto que o governo vai gastar? Quanto que a gente pode gastar? E aí: “Ah, depois a gente vai ver isso”. Isso foi na primeira, lá nas primeiras plenárias. Antes de formar conselho, foi a primeira pergunta na boca de todo mundo. Esse negócio de falar que não tem um orçamento pra [sic] esse processo mata o processo, não é? Eu até fiz uma sugestão de, já que “tá” assim, por que não faz o contrário? Olha, o governo vai construir 300 creches no DF, aí chama as pessoas e “vamo” discutir os melhores lugares pra [sic] fazer as creches. Pelo menos assim você influi na decisão (Entrevistada 13).

A falta de definição de recursos para o OPDF torna-se um limite do ponto de vista do *accountability*, compreendido aqui como o ato de o governante prestar contas, e dificulta a transparência de todo o processo. Teixeira e Albuquerque (2006) enfatizam a necessidade de transparência das ações do OP. Para as autoras, o caráter efetivamente público é o que permite que sejam suscitadas, num espaço público, questões que antes se restringiam ao espaço privado, ou seja, permite que venham à cena pública discussões e deliberações que ponham em conflito diferentes interesses capazes de se transformar em interesses públicos

Sem informações sobre o percentual de recursos destinado ao OP, os conselheiros sentiram dificuldades em acompanhar a execução das prioridades, enfraquecendo a perspectiva de justiça distributiva do OP. O estudo de Marquetti (2003) enfatiza que quando os atores sociais estão munidos de capacidade deliberativa, conseguem identificar lacunas distributivas da sociedade. A análise do autor demonstra a capacidade de outras experiências de OP em gerar recursos tributários para implementar políticas participativas. Portanto, identifica-se que a indefinição de um percentual específico de recursos para o OP é um aspecto do desenho institucional que fragiliza a capacidade redistributiva e financeira do OP. Essa fragilidade é um dos fatores que favoreceu a perpetuação de traços clientelistas no âmbito do OP, como o apadrinhamento das obras por representantes políticos e invisibilidade do Orçamento Participativo, conforme será desenvolvido em tópicos posteriores.

Tais dificuldades orçamentárias existentes no 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 diferentes regiões podem ter sido os principais fatores que limitaram a construção da democracia participativa em todo o processo.

A necessidade de institucionalização do OP

Por ser implementado por decreto, a institucionalização do OPDF é frágil e sua continuidade incerta, tendo em vista que o decreto não se submete ao rito do processo legislativo inerente à lei ordinária⁵⁴, o que facilita sua revogação. Foi o que aconteceu

⁵⁴ O decreto é um tipo de norma que surge de um ato de vontade do gestor, ao passo que a lei ordinária se submete às regras específicas do processo legislativo. Essas regras visam garantir o debate democrático e

com a primeira implantação do OPDF (1995-1998). Com a derrota do governo do PT e eleição do PMDB, não foi dado prosseguimento ao Orçamento Participativo. Por essa razão, alguns entrevistados consideram que com força de lei o OP seria um instrumento mais independente da vontade política e ainda geraria maior responsabilização dos gestores no cumprimento das deliberações:

Porque não tinha brecha pro governo, o que entrasse, dizer "ah, não vou querer o orçamento participativo porque eu não quero", entendeu? Se fosse lei, ia ser lei então a população ia ter como falar "eu quero isso aqui na minha quadra, eu preciso disso aqui na minha comunidade, só vamos votar (Entrevistado 04).

(...) faria com que o Estado tivesse mais respeito por se tratar de lei, teria que de alguma forma cumprir. Aí a gente, comunidade, faria nossa parte, cobraríamos porque "tá" na lei e saberíamos que existiria um valor "x" pra isso e um valor "y" "pra'quilo". O povo começaria a ter poder, eles não querem dar poder pro povo (Entrevistado 06).

Deve virar lei, porque quando o OP começou com o Cristovam, depois que ele saiu, acabou o orçamento participativo, agora começou novamente com o governo Agnelo. Então para dar continuidade tem que virar lei, para atender as prioridades da comunidade. Porque muitas obras que a comunidade queria e foram solicitadas dentro do OP foram atendidas. (Entrevistado 12).

Isso, no entanto, não foi tema consensual entre os entrevistados, tendo em vista que alguns identificam que a questão central do OP não está em sua institucionalidade, mas no seu funcionamento. Sendo assim, a lei não produziria o resultado necessário. Antes, a questão central para continuidade e funcionamento do OP seria a vontade política:

(...) deveria ser revisto muita coisa. Porque assim a população teria mais poder de cobrar mesmo e os conselheiros iriam baseados em alguma coisa, teria mais poder de cobrança e onde se respaldar em algumas coisas e você a levar pra comunidade o que está acontecendo. Eu acho que a saída seria por aí de dar na mão dos gestores o poder de decisão nas mãos deles, se não estiver no cronograma dos gestores e do governo, não é executado. (Entrevistado 3).

Tem que haver uma demonstração e mobilização de comprometimento. Eu acho que dificilmente o governo vá tirar o OP, é até uma forma de dizer que está ouvindo. Mas não deve funcionar como uma lei, porém não sei te explicar. Eu já vi governantes que chegam na cidade e colocam um palco, vai uma população grande, ele pergunta para as pessoas quais as prioridades, e aparece ali a construção da escola tal, asfaltar tal rua, construção do viaduto, já aponta para o secretário, diretamente no contato com a

o aprofundamento do tema, sendo que uma lei ordinária só pode ser revogada ou alterada por outra lei ordinária (FERREIRA FILHO, 2007).

comunidade e funcionava, eu vi funcionar, vi isso acontecer. Eu não coloco como prioridade criar uma lei, porque do jeito que está, não funciona. Então é melhor que venha outro governo e nos surpreenda melhorando. (Entrevistado 08).

Ribeiro e Grazia (2003) ressaltam que a formalização do OP é um tema contencioso, pois há os que julgam que isso é incompatível com a necessária flexibilidade dos processos e que interferiria na sua autonomia. Contudo, pelo fato de o OP não ter sido institucionalizado, sua atuação está limitada à vontade política do governo local (DIAS, 2002). Em consequência, o OP permanece como instância que corre o risco de desaparecer a qualquer momento, seja pela vitória de um partido que não se comprometa com a proposta, ou mesmo por um descompromisso do Partido dos Trabalhadores com o OP. Essa fragilidade institucional do OP é constatada por Dias (2002) em pesquisa sobre o OP de Porto Alegre:

a autonomia do OP, principal instrumento de retórica nos debates acerca da institucionalidade deste mecanismo participativo é precária uma vez que suas decisões não são soberanas. A soberania reside, em Porto Alegre, como no resto do país, nas instituições políticas representativas, isto é, nos Poderes Executivo e Legislativo. É a vontade do Executivo local que torna as deliberações populares soberanas e as cristaliza em forma de políticas públicas. O Legislativo por sua vez também contribui para a soberania do OP, na medida em que não substitui suas decisões por outras, através de emendas (ibid., p. 250).

Santos, B. (2002a) identifica que a questão da legalização do OP foi um dos tópicos mais relevantes no conflito permanente entre o corpo Executivo e o Legislativo ao longo da primeira década do século XXI. Isso porque a aprovação do orçamento constitui uma prerrogativa legal do Legislativo, cabendo ao Executivo submeter à Câmara Legislativa a proposta orçamentária, sendo esta livre para aprova-la, modificá-la ou rejeitá-la.

Contudo, visto que na proposta do Executivo estão contempladas as demandas do Orçamento Participativo e, portanto, dos cidadãos e pelas organizações e associações de cidadãos e das comunidades que delas participam, a alteração da proposta pelo Legislativo geraria um risco político aos deputados que votassem contra a vontade dos cidadãos e da comunidade. Por conseguinte, há o conflito político no sentido de que ao institucionalizar o OP, o Executivo esvazia a jurisdição que o Legislativo poderia ter sobre questões orçamentárias.

Essa disputa também é analisada no trabalho de Neves (2008) sobre o OP de Barra Mansa. A resistência dos parlamentares foi o 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. Argumenta-se que, assim como na experiência dos conselhos, a formalização pode ser um fator relevante para continuidade do OP, pois, neste caso, esse relevante espaço público não seria tão dependente de um contexto político favorável à sua existência.

Sobre o desenho institucional do OPDF, constatou-se que apesar de reproduzir um desenho e metodologia semelhante a outras experiências bem sucedidas, o OPDF apresenta limitações que impactam negativamente a sua credibilidade. Destaca-se aqui alguns elementos do desenho institucional que colocaram em risco a participação:

- desenho institucional confuso, com alterações na metodologia motivadas pelo acúmulo de prioridades não executadas;
- indefinição de recursos orçamentários para o OP, o que contribuiu para a não efetivação dos seus efeitos redistributivos;
- ausência de autonomia e capacitação para atuação das comissões temáticas de acompanhamento do OP;
- institucionalização frágil do ponto de vista normativo.

4.4. Vontade política/compromisso governamental

A variável vontade política, também identificada como compromisso governamental, é significativamente presente na literatura. Relacionada ao comprometimento do governo com a efetivação da proposta, a vontade política se expressa em indicadores como o esclarecimento sobre o funcionamento do OP, o cumprimento das prioridades, apoio técnico e operacional para efetivação da proposta, entre outros elementos que podem variar, conforme o contexto das experiências de OP.

Borba e Luchamann (2007) afirmam que os indicadores de vontade política expressam o grau de credibilidade e de confiança institucional do OP. Nesse sentido, observa-se que esta é uma variável ampla que, de certa forma, tende a permear as demais. Apesar de possuir indicadores próprios que lhe são constitutivos, a vontade política se expressa também no tipo de desenho institucional adotado, na mais ampla ou restrita capacidade orçamentária do OP, realização de capacitações, funcionamento e

dinâmica do OP que demonstram o grau de comprometimento de governo com a efetivação da proposta. Nessa direção, há estudos que indicam a relação entre a estrutura administrativa do OP e sua autonomia institucional (BORBA; DIAS FILHO, 2007). Neste tópico, pretende-se analisar as principais questões afetas à vontade política identificadas na pesquisa.

Vontade política e a execução das prioridades do OP

Conforme o Manual do OP 2012-2013 (DISTRITO FEDERAL, 2012), são partes integrantes do trabalho do OP a entrega do Plano de Investimentos e Serviços ao Governador e a inclusão deste Plano ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Assim, havia entre os representantes do OP uma expectativa de que, uma vez aprovado pela Câmara Legislativa, o Plano de Investimentos e Serviços do OP seria incorporado à LOA. Com a pesquisa, constatou-se que os dois Planos do OP (2011 e 2012-2013) foram apenas anexados à LOA⁵⁵, o que gerou uma certa frustração entre os representantes do OP, pois, na forma de anexo, o Plano passou a constituir-se apenas como orientador na alocação de recursos, não apresentando qualquer tipo de eficácia, ou seja, as prioridades deliberadas pela sociedade civil não foram efetivamente incluídas na LOA. Esse foi um aspecto que demonstrou baixo compromisso governamental com a efetivação da proposta do OP e trouxe dificuldades à execução de suas prioridades. A fala do conselheiro a seguir demonstra a preocupação com a falta da efetiva incorporação das prioridades do OP à lei orçamentária:

É preciso incluir as propostas da população na lei orçamentária, ela está num anexo (...), para não gerar frustração. Se eu proponho, e amanhã é realizado, eu vou propor outra coisa, eu vou pedir para meu amigo propor também alguma coisa. Se não realiza aquilo que eu propus, eu abandono e vou falar que esse governo não quer nada, só está fazendo propaganda. (...) Um outro problema que acho que supera qualquer outro, é que, com as propostas uma vez aprovadas sejam incluídas na lei orçamentária, segundo a Lei 4.320, como um projeto orçamentário efetivo com objetivo, meta, inclusive a anotação específica para sua realização, e isso não está acontecendo em Brasília, e isso para mim é grave. (...) Se a população participa, ela tem um poder político também de insistir para que aqueles projetos que ela está

⁵⁵ O Plano Anual de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo 2011 consta no Anexo XXXI da LOA 2012. O mesmo se repetiu nas LOAs 2013, 2014 e 2015, nas quais o Plano de 2012 permanece como anexo XXXI. Disponível em: <<http://www.seplan.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/184-lei-orcamentaria-anual.html>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

demandando sejam incorporados na lei. Hoje não está sendo incorporado na lei, está sendo incorporado em um anexo, o que fere até a 4.320, porque diz que a Lei Orçamentária é única (princípio da unicidade do orçamento), e isso você deve progredir com um trabalho completo, não tratar o orçamento participativo como independente, entrando com um anexo na lei, e se houver recurso eu faço ou não faço (Entrevistado 10).

Apesar de distintas, as principais demandas presentes em ambos os Planos de Investimentos e Serviços do OP (2011 e 2012-2013) tratam de temas semelhantes nas seguintes áreas: infraestrutura, educação, esporte, lazer, saúde e segurança pública⁵⁶. O quadro a seguir demonstra as maiores demandas da população por política pública:

Quadro 4 – Levantamento das demandas do OP nos Planos de Investimentos e Serviços nos ciclos de 2011 e 2012-2013

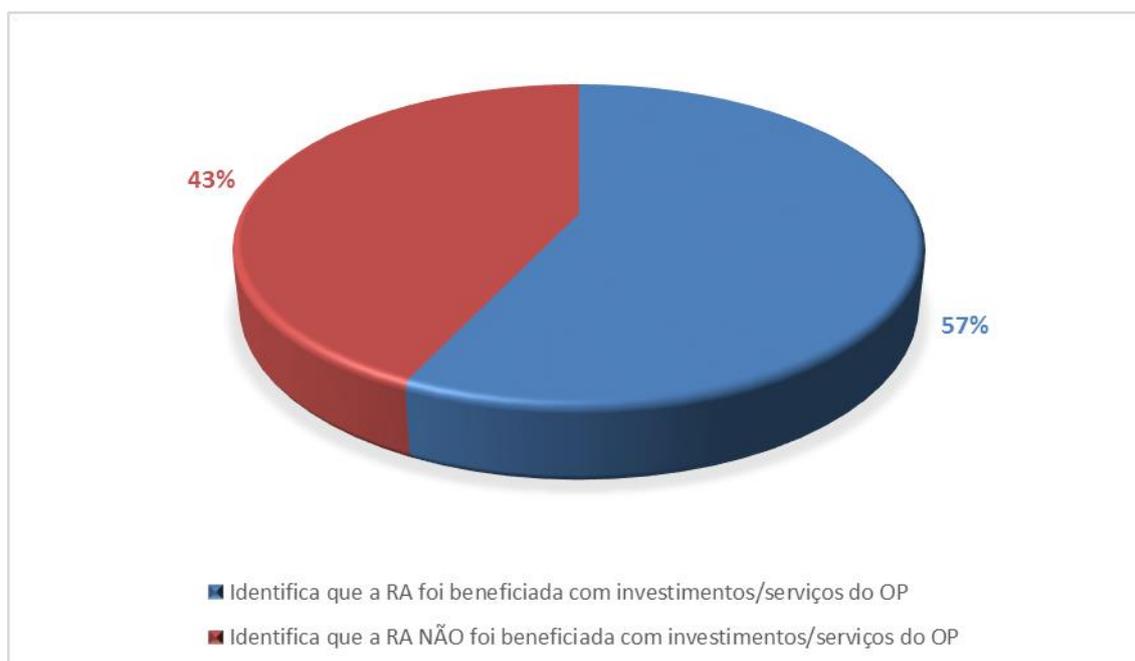
Infraestrutura	Pavimentação de vias públicas; iluminação pública; duplicação de vias; recuperação de vias; construção de rede de drenagem pluvial; finalização de obras inacabadas.
Educação	Construção de escolas; construção de creches públicas; implantação de centros profissionalizantes; reforma de unidades de ensino.
Esporte e Lazer	Revitalização de parques ecológicos; reforma e construção de quadras poliesportivas; construção de parques infantis
Saúde	Construção de hospitais; construção/reforma de centros de saúde; implantação do Programa Saúde em Casa.
Segurança Pública	Construção de delegacias; implantação de postos policiais; implantação de sistema de monitoramento por câmeras.

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório Geral de Prioridades do OP 2011 e 2012-2013.

A partir da listagem do Quadro 4, pode-se perceber que as principais demandas do OP estão relacionadas a políticas públicas essenciais para a população, dentre as quais há demandas históricas que fazem parte da luta da cidade por melhorias.

A execução das prioridades do OP é um aspecto que, na percepção dos representantes do OP, demonstra o grau de compromisso governamental com o OP. Quando perguntados se o OP trouxe benefícios de obras e serviços para a região administrativa, as respostas demonstram que a maior parte dos representantes considera que houve ganhos para a cidade, conforme o gráfico a seguir:

⁵⁶ A recente monografia de graduação de Gregório (2014) dedica-se a analisar a eficácia da implantação das prioridades do OP 2012-2013 pelo governo do DF.

Gráfico 11 – Sua região ou bairro já foi beneficiado com obras ou serviços do OP?

Fonte: GEPEDSS, 2014.

Ainda assim, é preciso ressaltar que muitas obras foram paradas durante a execução e não chegaram ao seu fim para usufruto da população. Esse fator fragiliza o Orçamento Participativo, pois só pode ser considerado um benefício se as prioridades decididas pela população forem devidamente executadas. O levantamento sobre a situação das demandas dos dois Planos de Investimentos e Serviços do OP (2011 e 2012-2013) mostra que houve um percentual elevado de prioridades não executadas.

A Tabela 4 demonstra a situação das prioridades de 2011 até o mês de setembro de 2014. Enquanto as prioridades concluídas ou em execução somam um percentual de 38,9%, mais de 60% das demandas do OP não foram executadas. Os maiores entraves para a execução das demandas que estão expressas no Relatório de Acompanhamento das Prioridades 2011 são de natureza técnica. Assim, os casos que constam como “sem previsão” são justificados no relatório pela falta de estudos técnicos que justifiquem a execução da obra/serviço demandado pela população.

Tabela 3 - Andamento das prioridades do OPDF 2011 até setembro de 2014

Situação da demanda	Quantidade	Percentual
Em execução	221	19,7
Concluído	215	19,2
Sem previsão	167	14,9
Elaboração de projeto	106	9,5

Ação preparatória	102	9,1
Falta projeto urbanístico	86	7,7
Inviável	74	6,6
Em licitação	27	2,4
Paralisado	25	2,2
Falta área para construção	23	2,1
Concluído projeto executivo	20	1,8
Sem resposta	15	1,3
Em contratação	12	1,1
Repetida e excluída	8	0,7
Falta licença ambiental	5	0,4
Concluído projeto urbanístico	5	0,4
Área ambiental	4	0,4
Falta projeto executivo	4	0,4
Conflito fundiário	2	0,2
Total	1.121	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base no Sistema de relatórios – Acompanhamento de prioridades (DISTRITO FEDERAL, 2011)⁵⁷.

Em situação semelhante, encontra-se o andamento do Plano de Investimentos e Serviços do OP 2012-2013. Enquanto 32,9% das prioridades estão concluídas ou em execução, mais de 60% encontram-se em fases ainda muito iniciais ou impedidas de prosseguir, conforme demonstra a Tabela 5.

Tabela 4 - Andamento das prioridades do OPDF 2012-2013 até setembro de 2014

Situação da demanda	Quantidade	Percentual
Em execução	99	18,4
Sem previsão	78	14,5
Concluído	64	11,9
Ação preparatória	58	10,8
Elaboração de projeto	48	8,9
Inviável	47	8,7
Falta projeto urbanístico	39	7,2
Falta área para construção	26	4,8
Repetida e excluída	19	3,5
Sem resposta	19	3,5
Em licitação	17	3,2
Concluído projeto executivo	9	1,7
Paralisado	7	1,3
Em contratação	4	0,7
Falta licença ambiental	2	0,4

⁵⁷ Disponível em: < <http://www.oremamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/acompanhamento-de-prioridades?layout=edit&id=226>>. Acesso em 19 dez. 2014.

Conflito fundiário	2	0,4
Total	538	100

Fonte: Elaboração própria, com base no Sistema de relatórios – Acompanhamento de prioridades (DISTRITO FEDERAL, 2011)⁵⁸.

A partir dos dados apresentados, observa-se um elevado quantitativo de prioridades que são inviabilizadas por questões de natureza técnica. São questões que vão desde a falta de regularização fundiária – questão significativa para a realidade do Distrito Federal – até a alegação de falta de recursos para a execução de obras ou ainda que não está no plano de trabalho de determinado órgão de governo a implantação do equipamento público solicitado. É o caso da construção do Hospital do Recanto das Emas, proposta de prioridade número 1 entre as demandas da cidade no OP de 2011. Consta no relatório de acompanhamento somente que não há previsão para a sua implantação. Ou, ainda, a demanda de São Sebastião pela construção da rede de esgoto, cuja justificativa de não atendimento é resumida como “Falta de projeto urbanístico – área irregular” (DISTRITO FEDERAL, 2014).

Nesse sentido, um dos entrevistados problematiza que os argumentos técnicos tendem a despolitizar as decisões do OP. Segundo ele:

(...) mesmo fazendo parte da peça orçamentária no projeto de lei do orçamento anual, é aquilo de que consta mas não sai do papel, possui obstáculos burocráticos e argumentos técnicos e a restrição orçamentária sempre alegam que não tem recursos; dentro da burocracia, a democracia participativa incomoda tanto a tecnocracia quanto a classe política, a tecnocracia porque é o poder dela de decidir o que é melhor sem contra argumentação da sociedade, e a classe política por possuírem influência do poder econômico, às vezes se descolam da base que os elegeram, então a democracia participativa se faz ameaça pra tecnocracia e classe política, que são duas das maiores resistências que a gente enfrenta. (Entrevistado 7).

Constatou-se a existência de entraves para a efetivação das prioridades da sociedade civil que se traduzem em um discurso burocrático e técnico. CHAUI (2000) avalia que esse tipo de discurso, técnico e burocrático, é aquele que pode ser proferido e aceito como verdadeiro e autorizado. É o que denomina de “discurso competente do Estado”, que conceitua como:

(...) o discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O

⁵⁸ Disponível em: < <http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/acompanhamento-de-prioridades?layout=edit&id=227>>. Acesso em 19 dez. 2014.

discurso competente confunde-se, pois com a linguagem institucionalmente permitida e autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência. (CHAUI, 2000, p. 07).

Portanto, na perspectiva da efetivação das prioridades, a vontade política do governo mostrou-se frágil, utilizando-se de um discurso técnico que restringe a participação da sociedade civil a um viés gerencial, no qual a população apenas faz apontamentos de suas necessidades sem que isso gere a responsabilização do governo em prol da efetivação das demandas. A participação no OP se tornou um processo despolitizado, no qual foram invisibilizadas as lutas e disputa próprias da relação entre Estado e sociedade. É nessa direção que se coloca a fala da entrevistada a seguir, representante de área rural com grande carência de serviços públicos:

Na plenárias, eram colocadas as demandas, por exemplo, precisa-se urgentemente de uma escola pública, nossos alunos se deslocam em um ônibus caindo aos pedaços, dirigindo-se para a escola mais próxima, uns vinte quilômetros, as crianças andam cinco, seis quilômetros para chegar ao ponto de ônibus com 60 crianças dentro, então a necessidade é gritante de uma escola pública. Está no regulamento [Plano de Investimentos] mas não vai sair, porque não é interesse político. Simplesmente não dizem, o que foi colocado aqui [no relatório de acompanhamento do Plano] é que a Secretaria de Educação não tem interesse, “sem área destinada”. Então são respostas evasivas que não convencem. Não tem uma [obra] que eu possa dizer, essa concretizou pelo OP. Um tempo atrás eu fiz um levantamento porta a porta, um mapeamento, quantas pessoas na casa, quantas crianças em idade escolar e a gente mandou para a Secretaria de Educação e essa disse que não reconheceu a área como pública e outros não dizem nada. Posto policial, asfalto, eles também não dizem nada, não tem nem previsão (Entrevistada 14).

O lugar institucional e político do OP

Para além da execução das obras do OP, a vontade política também é caracterizada na literatura pela centralidade que o OP ocupa nas políticas de administração municipal manifesta na presença de membros da administração municipal nas reuniões do OP, na capacidade de superação de seus obstáculos, ou ainda no apoio para sua execução (Avritzer, 2003).

Outras falas dos entrevistados demonstram que há uma preocupação com a questão da vontade política em relação ao OP. Para eles, um dos maiores entraves para

o êxito do processo, na perspectiva de execução das demandas, seria a insuficiência de vontade política dos gestores:

Não avança ali porque há falta de vontade política, porque o dinheiro existe e por que que não faz? Mas é preciso entender essas coisas, sabe? Entender e correr atrás pra resolver pra fazer o asfalto sob o projeto urbanístico; e o projeto urbanístico se divide em três elementos que são pesquisas topográficas, onde “tá” tal casa e endereçamento e essas coisas, entendeu? (Entrevistado 1).

Falta vontade política. Se o governador dissesse assim: “olha, essas escolhas feitas pelos conselheiros do OP nós vamos atender como prioridade”. Secretaria de obras, verbas, tudo isso existe. É vontade política, é decisão de governo. Se houver alguma decisão de governo, é possível. Olha, eu acredito sempre que a gente pode melhorar, então minha única expectativa é de que tudo que passou de errado não vá se repetir, vai ser melhor, mas não sei até aonde, até quando. Mas certamente tudo que foi debatido e discutido, se não acontecer, fica um registro para que o próximo tenha mais sensibilidade e faça. Depende muito da vontade política, dos dirigentes, da conscientização e de interesses de grupos. A comunidade precisa se mobilizar mais, sim. Mas a comunidade precisa de alguma motivação, alguma resposta que motive para mobilizar de novo. Porque a mobilização foi feita num primeiro momento, mas durante a execução que [*sic*] nada aconteceu. Então pra mobilizar de novo, precisa de respostas. Agora existe um descrédito (Entrevistado 5).

[o OP] poderia ser muito melhor, mas muito melhor. As pessoas poderiam estar muito mais integradas, muito mais entrosadas (...). Então a cidadania, o valor, o respeito às pessoas, aos idosos, às crianças, com escolas de qualidade, tudo isso faz parte do OP, faz parte de um atendimento de qualidade para a comunidade. Infelizmente fica muito a vontade política, muito os interesses (...). Então eu vejo que isso é uma forma de democracia, uma forma de crescimento, uma forma de valorização às pessoas, de respeito à comunidade, mas teria que melhorar, teria que ser muito melhor do que está aí (Entrevistado 5).

A percepção entre os entrevistados da sociedade civil de que há uma falta de compromisso governamental com o OP é um fator que tende a desmobilizar a participação, fazendo com que ela perca credibilidade no OP. A fala da gerente de relações comunitárias do OP demonstra que, por mais que seja um programa de governo, o OP não foi incorporado às instituições de governo com a devida importância. Ao tratar sobre as dificuldades enfrentadas para a efetivação do OP, a entrevistada identifica que a maior delas é

O compromisso do governo, em geral. Das secretarias, do compromisso com execução e com a discussão das prioridades de fato. Vou te citar um caso: no final de outubro do ano passado, mais ou menos, nós tivemos uma reunião lá no fórum de Samambaia - o mais ativo que a gente tem -, então, nós tivemos

uma reunião com eles lá e eles solicitaram a construção de um viaduto; então, nós fizemos o processo, encaminhamos para a cidade para eles darem o parecer. O parecer da engenheira dizia que não tinha possibilidade nenhuma, tinha uma série de condicionantes. E tem um delegado lá em Samambaia que ele é professor de trânsito, ele já tinha outros projetos montados (...) e ele falou que tinha possibilidade. Mas do ponto de vista que ela colocou [a engenheira], não tinha realmente possibilidades. Então nós solicitamos uma reunião com a engenheira pra fazer essa discussão, levar os delegados lá e fazerem essa discussão para eles também colocarem os seus pontos de vista. E ela disse que não, que não se reunia com o povo e aquele já era o parecer final e que ela não ia de forma alguma. Então nós mandamos o processo pro secretário no final do ano passado e ele ainda não retornou com nenhum parecer. Então essa relação é que não avança, né? E aí as coisas ficam muito presas na questão técnica e aí a gente não consegue dialogar, não consegue fazer esse contato mais estreito com as secretarias (Entrevistada 15).

O envolvimento do governo com o OP é crucial para o sucesso da experiência (LUCHMANN, 2002). O fato de a unidade gestora técnica do OP ocupar um espaço institucional de pouca autonomia⁵⁹, bem como a ausência de um amplo quadro da administração para a atuação direta junto às instâncias do OP atestam que o OP não foi assimilado pelo governo como um todo.

No estudo de Luchamann (2002) sobre o OPPOA, a centralidade do órgão coordenador do OP, bem como a sua autonomia de articulação com outras instâncias foram medidas identificadas pela autora como facilitadoras de uma maior aproximação com os centros de poder político-administrativos. Conforme a autora,

Apesar do maior envolvimento da Coordenação de Relações com a Comunidade, toda a equipe de governo participa do OP. O prefeito, os secretários de governo, os assessores e técnicos participam das assembleias regionais e temáticas, das conferências, congressos, encontros que visam informar, assessorar, responder dúvidas e questionamentos, discutir acerca dos planos, projetos e através dos coordenadores regionais e temáticos do OP (LUCHMANN, 2002, p. 124).

⁵⁹ Em 19 de março de 2012, foi publicado o Decreto 33.583, de 16 de março de 2012, no qual a Coordenadoria das Cidades passou a integrar a estrutura da Casa Civil, da Governadoria do Distrito Federal, com a seguinte divisão: Assessorias (administrativa, jurídica, comunicação e ouvidoria), Diretoria de Planejamento e Gestão, Diretoria de Orientação Normativa, Diretoria de Serviços Públicos, Diretoria de Gestão de Projetos e **Diretoria do Orçamento Participativo (DIOP)**. Com status de diretoria vinculada à Coordenadoria das Cidades, houve pouca autonomia da DIOP para tratar do OP diretamente com outros órgãos de governo, como as Secretaria de Estado, que possuem maior autonomia. A estrutura institucional do OP foi tratada de forma mais detalhada no capítulo III.

Nessa direção, outros estudos demonstram que a falta de vontade política do governo tende a fragmentar a participação da sociedade civil no OP, concentrando as decisões a um nível privado – restrito ao Estado (WAMPLER, 1999).

Tomando-se como fundamental que o compromisso governamental é questão essencial para o êxito do OP, compreende-se que no OPDF esta foi uma variável que deixou grandes lacunas. Primeiramente, a falta de respostas e de autonomia dos representantes da sociedade civil provocou um esvaziamento e uma fragmentação do OP, levando os representantes a uma imagem de abandono progressivo do programa.

Em segundo lugar, sua estrutura institucional favoreceu um certo engessamento do OP, uma vez que a unidade gestora do programa se restringia a um órgão com pouca autonomia de gestão. Isso trouxe entraves à comunicação do OP com os outros órgãos de governo, pois houve dificuldades na obtenção de respostas sobre as demandas do OP e vasta despolitização das prioridades por argumentos técnicos do governo.

Há ainda um terceiro fator relacionado à vontade política, que é a heterogeneidade da coligação de governo presente durante a implementação do OP⁶⁰. Feita em nome da governabilidade que amplia o leque de atores e interesses na administração pública, a ampla coligação ocasionou uma certa descaracterização do chamado “modo petista de governar”. Para Iasi (2013), a interação entre projetos políticos está acompanhada de contribuições para campanhas políticas ou bancadas que podem viabilizar ou inviabilizar a sustentação de um governo. Nesse sentido, não se trata de algo neutro e isento de implicações políticas.

Borba e Luchmann (2007, p.36) avaliam que “o comprometimento da administração é tanto mais difícil de ser obtido quanto maior a coalização governamental”. Isso porque coalizões amplas geralmente envolvem partidos de espectros ideológicos diferenciados, nem todos comprometidos com a proposta do OP. Percebe-se uma alteração na prioridade conferida ao OPDF em função da necessidade de apoio dos setores mais conservadores. É o que afirmam os conselheiros a seguir:

Eu acho que tem o compromisso de setores do governo, um compromisso grande. Setores do governo, mas não o governo como um todo, porque o governo é muito heterogêneo. (...) Eu acho que o principal problema do OP aqui no DF é o arco amplíssimo de aliança que tem o governo com vários partidos e nem todos priorizam, nem todas as secretarias priorizam o OP. A

60 A gestão do PT no Distrito Federal no período de 2011-2014 contou com ampla coligação, formada pelos seguintes partidos: PMDB, PDT, PTC, PRB, PPS, PHS, PTC, PSB, PRP e PCdoB.

gente colocou no nosso manifesto⁶¹, o OP vai contra a política fisiológica e patrimonialista, e tem muito político que defende isso, né? Que se perpetua também por conta dessas coisas, né? (Entrevistado 1).

(...) o problema é que é um governo de coalizão, então como ele é formado por vários partidos que a gente sabe muito bem que as empresas públicas, as secretarias, as administrações regionais são repartidas com os partidos que fazem parte dessa coalizão, então são visões de mundo e ideológicas diferentes. Então isso trava um pouco o processo, onde alguns estão mais sensibilizados e outros estão menos, alguns querem capitalizar as obras pra projeto político-pessoal, outros pensam no coletivo, em um projeto maior, no plano de governo. Então, assim, tem essa correlação de forças, tem esses conflitos internos dentro do governo, mas na medida do possível ele avançou [o OP], só que poderia ter avançado muito mais. (Entrevistado 7).

Considerando as questões apresentadas, constatou-se que um dos fatores que fragilizaram o protagonismo da sociedade civil no OP – sua participação, mobilização e conquistas de melhorias para as cidades – foi a dimensão da vontade política. Sendo o OP uma política governamental destinada a produzir decisões sobre os destinos do fundo público, é fundamental a existência de compromisso dos governantes (BORBA; LUCHMANN, 2007). Esse déficit de vontade política colocou o OPDF em um lugar à margem do plano político-administrativo local, provocando a perpetuação do “encasulamento do poder”, ou seja, um fechamento da administração pública ao diálogo com a população e uma burocratização dos processos de gestão (ROVER, 2006 *apud* SANTOS, A., 2009).

4.5. Disputa e poder de decisão no Orçamento Participativo

Espaços participativos como o OP representam a possibilidade de a sociedade civil exercer o controle democrático sobre o Estado, interferindo nas suas decisões e exigindo transparência e prestação de contas. Essa possibilidade vai de encontro ao contexto marcado historicamente pelo elitismo e autoritarismo na relação entre Estado e sociedade. Longe de se constituir automaticamente, para que se efetive, é necessário que a sociedade civil tenha a capacidade de compartilhar o poder com o governo e, por outro lado, que o Estado se torne permeável a essa participação, “que os governos eleitos admitam repartir com a sociedade civil o poder que receberam legitimamente pelo voto popular” (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006, p. 198).

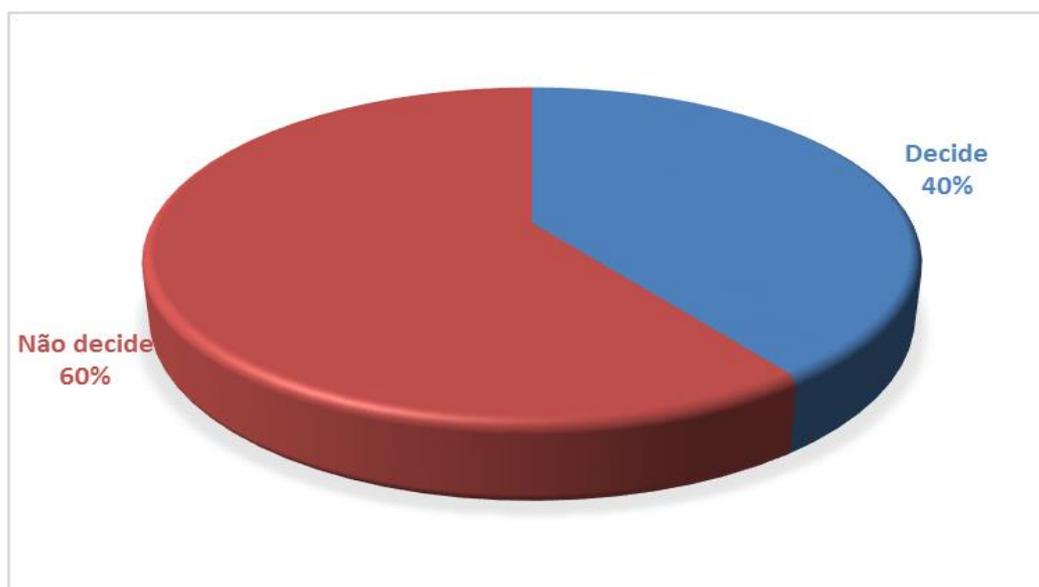
⁶¹ O Manifesto ao qual se refere ao conselheiro está presente no Anexo 2 deste trabalho.

Nessa perspectiva, as autoras citadas avaliam que para compreender se há ou não a partilha efetiva de poder é preciso identificar que grau de partilha de poder tanto o Estado quanto a sociedade pretendem alcançar. Essa diferenciação na disposição para o alcance da socialização de poder confere caracteres diferentes ao OP. Quando o governo se propõe a iniciar um processo de transparência e prestação de contas à sociedade, o processo de Orçamento Participativo se torna mais identificado com uma perspectiva consultiva. Por outro lado, a depender da relação entre Estado e sociedade, o OP pode ser um espaço público de efetiva partilha do poder de decisão, com características mais deliberativas (TEIXEIRA; ALBUQUERQUE, 2006). A partir dessas colocações, este tópico se dedica a analisar o grau de poder de decisão da sociedade civil no espaço do Orçamento Participativo.

O modelo de democracia que confere suporte analítico para as experiências de OP está relacionado a uma concepção de democracia fundamentalmente ancorada na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas derivam da deliberação pública de coletividade entre cidadãos livres e iguais (BORBA; LUCHMANN, 2007). Essa é uma concepção que difere substancialmente da teoria democrática do “elitismo”, cuja ênfase se restringe ao caráter instrumental da política.

Portanto, o OP se configura como esfera pública não estatal na qual a sociedade civil pode, além de exercer o controle democrático sobre o Estado, tomar decisões sobre as prioridades do governo para as cidades, interferindo na agenda pública. Apesar de não ser um posicionamento unânime, a maior parte dos conselheiros considera que o OP não foi um espaço público no qual a sociedade civil exerceu papel deliberativo. Apenas 40% dos conselheiros afirmaram que a sociedade civil decide sobre políticas públicas por meio do OP.

Gráfico 12 – A sociedade civil decide sobre políticas públicas por meio do OP?



Fonte: GEPEDSS, 2014.

Algumas questões já trabalhadas neste capítulo identificam elementos que fragilizaram este poder de decisão da sociedade, como a baixa vontade política, a falta de esclarecimento do papel dos conselheiros, a falta de capacitação e o próprio desenho institucional do OP, que lhe conferiu insuficiente autonomia deliberativa.

Com as entrevistas, constatou-se que, mesmo com a implantação do OP, o planejamento em conjunto com a sociedade não foi incorporado pelos atores governamentais. O OP aparece nas falas dos participantes como um instrumento paralelo, com um diálogo ainda frágil entre sociedade e governo. Este é um limite considerável do OP, tendo em vista que uma de suas principais riquezas é a democratização da relação do Estado com a sociedade, que rompe com a visão tradicional de política para qual o cidadão encerra sua participação no ano de votar (SOUZA, 1997). Por meio das falas que se seguem, os participantes relataram onde se concentra o maior poder de influência de decisão no OP:

Eu acho que eu estou vendo que é o governo [que tem maior influência]. Isso me fez até ficar um pouco desanimado para participar das reuniões e, conversando com pessoas que são mais experientes do que eu, elas viram isso, a gente acha que o nosso poder de decisão e as nossas prioridades estavam até sendo esquecidas. Como, por exemplo, o governo prioriza um estacionamento do que uma escola e o estacionamento é uma coisa que é investimento é a curto prazo, não sai muito caro (Entrevistado 3).

Tudo depende do governo, interesse político e gestão. Verba tem, sempre tem verba, verba para atender as prioridades, claro, e essas prioridades já foram escolhidas, eles poderiam até dizer: “olha, não dá pra atender 100%, mas

50%, 70% nós vamos atender?”. Ou fazer um cronograma colocando quantas vai atender por período. Tudo foi discutido, tudo foi documentado, e o coordenador não tem força política para decidir, os conselheiros não têm força política para pressionar e fica tudo na mão dos dirigentes (Entrevistado 5).

Eu acho que é a Secretaria de Fazenda (risos). Dentro do governo é a Secretaria de Fazenda e a Secretaria do Planejamento, porque o orçamento são finanças que por mais que o projeto seja democrático, sempre emperra quando o governo vai destinar aqueles recursos e aquelas verbas pra atender os reclames da sociedade. (...) Às vezes, os argumentos dessa tecnocracia, da parte orçamentária e financeira, não são claros pros delegados que são leigos. Pra exemplificar, a gente define uma obra em Águas Claras que é a construção de uma delegacia, e aí vai pra estudo da Secretaria de Segurança Pública, e como nossas comissões não estão funcionando a contento e a gente não tem aqueles conhecimentos, aquelas informações pra saber quem procurar, como a gente deve se dirigir, o que é que a gente tem que demandar daquela pessoa, então, às vezes, um argumento técnico, que tem aquela linguagem hermética que pra um leigo mortal não tem como contra argumentar com um técnico, então, às vezes, o argumento técnico prevalece do técnico-financeiro, parlamentar do que a vontade popular (Entrevistado 7)

Fica na vontade do governo, na disponibilização de recursos, muitas vezes a população escolhe uma obra que não tem área. Por exemplo, uma delegacia, não tem no Riacho Fundo II, apenas no Riacho Fundo I, que fica a seis quilômetros daqui. A população escolhe uma delegacia, esse é um dos maiores clamores aqui, mas é inviável segundo o número da população, dizem que aqui não tem como fazer uma delegacia, porém a população sente que é super necessário. A população não registra ocorrência porque fica difícil ir no Riacho Fundo I, e como as ocorrências não são registradas, fica parecendo que a cidade é segura e não é, isso vai puxando outros problemas, como, por exemplo, pouco policiamento, não temos investigação de alguns crimes e tudo isso por falta de uma delegacia. Então é uma prioridade número 1 do Riacho Fundo, porém não é atendido porque se considera lá que não há necessidade. [...]. Para qualquer cidadão aqui do Riacho Fundo II, há a necessidade de uma delegacia. A cidade aparece como segura nos números do governo, porém a realidade é outra (Entrevistado 8).

Eu acredito que é o deputado, ele é interesseiro, só faz alguma coisa porque ele legisla quem executa, então é uma troca de favores. Por exemplo, na nossa participação do OP, uma das obras mais pedidas foi a creche, ela saiu, só que o deputado levou pra Sobradinho nossa creche, ele é deputado de Sobradinho e da Fercal, ele levou porque a gente não tinha terreno, se nós tivéssemos um deputado que realmente quisesse engajar na nossa luta, ele teria formado uma comissão, vindo até o governo, e feito o governo liberar um terreno, porque tem terreno lá e teria sido construído a creche na Fercal. Ela inaugurou há pouco tempo em Sobradinho, é linda, mas era nossa (Entrevistado 9).

As falas dos entrevistados expressam que o poder de decisão no OP está concentrado em atores da esfera estatal. São governantes, órgãos de governo, ou ainda

deputados distritais. A fotografia da publicação a seguir, elaborada pela Secretaria de Planejamento e Orçamento e pela Secretaria de Governo, para divulgação do OP 2012-2013, afirma que “Ninguém é melhor do que a população para decidir sobre a sua educação, saúde e qualidade de vida”, mas ao mesmo tempo retrata a ideia do OP como espaço onde a população pode “dar sugestões e discutir prioridades”.

Figura 5 – Publicação de divulgação do OP 2012-2013



Fonte: Distrito Federal, 2012.

O folder ilustra uma questão identificada em todo o processo do OPDF: a ambiguidade entre decidir e sugerir, entre deliberação popular e consulta à população. Essa imprecisão está presente na fala dos entrevistados que, por um lado, afirmam que o OP não decidiu efetivamente sobre políticas públicas, mas por outro, reconhecem que o processo de escolha dos representantes da sociedade civil e suas propostas foram bem aceitas e respeitadas pelo poder público. É o que expressam as falas a seguir:

Eu vejo que sim, até porque 50% das reuniões que a gente fez foi com a coordenadoria das cidades, né? Então existe uma sinergia boa aí, né, na relação do Conselho, dos conselheiros com a coordenadoria das cidades, a gente sente (Entrevistado 1).

As pessoas ouviam, anotavam, as lideranças do governo quando vão às reuniões se mostram bem democráticas, bem receptível ao que a população tem a dizer (Entrevistado 8).

Contudo, apesar de haver um reconhecimento por parte dos conselheiros de que suas ideias eram bem aceitas no OP, as decisões do que seria ou não executado permaneciam centralizadas no governo. As falas a seguir apontam a existência de um papel meramente consultivo da população:

[Em] nenhum momento nós decidimos nada. Nós fizemos as prioridades, das dezoito do Lago Norte não fomos atendidos. Acho que hoje o governo fez a cobertura da quadra de esporte. São coisas tão simples de serem feitas que eu fico indignada, porque são coisas mínimas pra serem feitas. Eles não fazem [o governo], eu acho que por uma questão de dizer “quem manda é a gente”, entendeu? (Entrevistada 13).

[As ideias eram bem aceitas] pela comunidade sim, mas não pelo gestor público. Eu, como liderança e conhecendo a prioridade da demanda, defendia, mas não teve aquele desdobramento esperado por mim como conselheira, na gestão que participo (Entrevistada 14).

Silva e Carvalho (2006) referem dificuldades em encontrar meios de avaliar se os recursos aprovados pelo OP foram gastos de fato, ou se o foram da forma pretendida, tendo em vista que as rubricas da execução orçamentária em geral não especificam a origem do dispêndio, ou seja, decisões originadas em áreas diferentes da administração podem estar inclusas em uma mesma linha contábil. No caso do DF, como não há um percentual de recursos específicos para o OP, não há como saber se as prioridades na implementação das obras foram alteradas pela decisão do OP ou do próprio planejamento de governo. É o que expressa a fala da Gerente de Relações Comunitárias do OPDF em relação ao poder de decisão do OP:

Hoje, no Distrito Federal, não é a sociedade, não são os conselheiros. Hoje, nós temos um montante grande de prioridades executadas, concluídas e que foram levantadas lá pela comunidade. Só que a única participação da sociedade civil foi na apresentação das prioridades. Então todo aquele trabalho de acompanhamento das prioridades que a gente defendia no início, que as comissões, de fato, participassem do acompanhamento, da discussão, da construção do projeto e tal, não tem. Então, muitas vezes, vamos supor aqui, colocam uma prioridade da construção de uma escola, construção de uma quadra em tal local, a grande maioria das prioridades estão sendo contempladas com aquilo que o governo já tinha planejado. Então, assim, houve uma coincidência. Já tinha sido planejada. Já “tava” dentro do planejamento das próprias secretarias e dos órgãos. (...) Então, raramente teve alguma que foi tirada do “saco” planejamento do orçamento participativo e

ela foi executada de acordo com o que foi colocado pela sociedade. (Entrevistada 15).

Se uma contribuição universal do Orçamento Participativo é a criação de uma esfera pública não estatal, em que a sociedade pode controlar o Estado de maneira autônoma, por meio de um processo de democracia direta (SOUZA, 1997), a co-gestão da cidade no OPDF foi um processo descaracterizado por uma cultura política institucional resistente à participação. Assim, é possível afirmar que o OPDF teve seu papel reduzido, passando a se configurar como uma esfera consultiva.

Essa é uma questão que fica clara quando os entrevistados identificam que a definição das propostas foi realizada pela comunidade, mas a prioridade de execução permaneceu centralizada na decisão do governo:

A escolha de prioridades também foi feita por votações, opiniões, a liderança participava nas nossas opiniões e depois eram colocadas em votação, (...) foi bem escolhido quem participa mais, e quem participa mais realmente tem mais vantagem frente à cidade (Entrevistado 8).

(...) o governo que manipulou as opções, os pedidos [as prioridades]. Então, eu acho que o governo federal já ia fazer centenas de creches aqui no DF. Então “Ah, vocês vão querer creche?”, sim, nós queremos creche. “Ah, então põe aí”. E quando faz a creche diz que “tá” atendendo ao OP, entendeu? E tudo virou uma coisa assim. O que o governo faz, é lógico que vai coincidir com algum pedido [prioridade] e eles colocam como se fosse do OP. Virou o inverso. É, eu posso dizer que foram modificadas. Como saiu uma coisa meio... não muito específica, eles não especificaram o local, por exemplo, o que o governo fez? Qualquer coisa que fazia que se assemelhava, dizia que “tava” atendendo à prioridade (Entrevistada 13).

Apesar da diversidade interna no universo constituído pelas localidades em que acontecem as experiências designadas OP, a literatura demonstra que a descentralização do poder é uma questão central deste espaço público. Conforme Ribeiro e Grazia (2003), é a gestão pública baseada na participação direta da população ou de sua representação organizada em todas as fases da elaboração e execução do orçamento que configura efetivamente uma experiência de OP. “Trata-se, afinal, da socialização de um instrumento de poder, cujo tradicional controle, pelas classes dominantes, tem sido responsável pela reprodução de exclusões sociais do espaço público e da esfera pública” (ibid., p. 19).

Na mesma direção, o estudo de DIAS (2002) demonstra que o OPPOA criou um ciclo virtuoso no imaginário da população, no sentido de possibilitar a introdução da vontade popular nas decisões políticas:

O princípio de um governo democrático, ou seja, aquilo que o faz agir e com que seja obedecido, é a virtude. E virtude, nesse sentido, não se refere ao comportamento moral daqueles que deliberam e sim à natureza da deliberação; uma deliberação virtuosa coloca invariavelmente o interesse público acima do privado (DIAS, 2002, p. 257).

O poder deliberativo da participação indica o quanto o orçamento está efetivamente gerido de forma conjunta. No caso do OPDF, diante do conjunto de variáveis ora apresentadas, a participação deliberativa ficou restrita ao âmbito da escolha dos representantes da sociedade civil. Contudo, não se pode afirmar que o OPDF possibilitou a cogestão do orçamento público, tampouco que a sociedade civil decidiu concretamente sobre políticas públicas por meio do OPDF, tendo em vista que na definição da implementação das prioridades e execução do orçamento, a participação limitou-se a um caráter consultivo.

Em suma, o papel democratizante do OP foi descaracterizado, no sentido de que a democracia participativa foi transformada em democracia de cooptação (IASI, 2013), isto é, ao invés de estimulada, a participação foi disciplinada pelo Estado. Conforme Iasi (2013), a base da democracia de cooptação é a focalização das ações sociais, visando amenizar a pobreza absoluta, ao mesmo tempo em que oferece condições para o crescimento econômico e, portanto, à acumulação privada, aumentando a pobreza relativa.

Argumenta-se aqui que da mesma forma que o autor expressa que a classe trabalhadora é disciplinada por meio dos mínimos sociais, no OP, há um disciplinamento simbólico da participação e da disputa quando são reduzidos a um papel mínimo e consultivo. Nas palavras do Entrevistado 6 “em tese, [o governo] acata as decisões, porque fica registrado, mas não cumpre.” Portanto, a experiência analisada demonstra que o OP não gerou uma real inversão de prioridades.

4.6. Os efeitos na política provocados pelo OPDF: tensionamento de práticas políticas conservadoras

A reintrodução do Orçamento Participativo no Distrito Federal provocou alguns efeitos na política que tensionaram a relação e as práticas políticas exercidas pela sociedade civil, pelo legislativo e pelo executivo. Um primeiro efeito político foi a resistência dos representantes do legislativo. Essa resistência, no entanto, não ocorreu de forma explícita, mas expressou-se por meio de um processo de descaracterização do OP.

É o caso da execução de obras do OP por meio de emendas parlamentares. Valendo-se de suas prerrogativas, os agentes públicos podem se utilizar das emendas, conforme suas conveniências e necessidades. São exemplos dessas facetas: formação de base de apoio em prol da governabilidade, aprovação matérias de interesse do Poder Executivo junto ao Legislativo; barganhas eleitorais e políticas; disponibilização de recursos a redutos eleitorais, dentre outros (FERNANDES, 2012).

O estudo de Fernandes (2012) sobre as emendas parlamentares do Distrito Federal em 2012 mostrou que os deputados distritais apresentaram um total de 828 emendas parlamentares ao orçamento. Entre elas, obtiveram expressiva vantagem as emendas destinadas para as áreas de difusão cultural, infraestrutura urbana e desporto comunitário. Na mesma direção, o projeto “Adote Um Distrital”⁶² identificou que no ano de 2014 as emendas parlamentares à LOA somaram um total de R\$ 348 milhões, sendo que a maior concentração de emendas destinou-se para as áreas de urbanismo, cultura (eventos), educação, desporto e lazer.

Observa-se que, por poder destinar as emendas a regiões administrativas ou entidades sociais específicas, as emendas parlamentares tendem a fomentar uma cultura de “apadrinhamento” de benfeitorias que não se restringe a um partido político ou a determinada região administrativa. Nessa perspectiva, destaca-se que a questão das emendas parlamentares representou a implantação de obras para as regiões administrativas numa perspectiva que vai na contramão do processo do Orçamento Participativo.

É o caso do projeto específico intitulado “Orçamento Participativo do Mandato”. Coordenado por um deputado distrital, o projeto consiste em colher as demandas da comunidade para que sejam implementadas por meio de emenda parlamentar de autoria

⁶² O projeto “Adote Um Distrital” surgiu em Janeiro de 2011, após escândalos de corrupção envolvendo políticos do DF. A coordenação do grupo é feita pelo *Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE* e pelo *Instituto de Fiscalização e Controle – IFC*. As informações mencionadas encontram-se disponíveis em: <<https://emendas.crowdmap.com/page/index/5>>. Acesso em: 19 dez. 2014.

do deputado. As informações da assessoria parlamentar, a seguir, explicam o funcionamento do chamado “OP do Mandato”:

O processo funciona da seguinte forma: cada cidade do Distrito Federal conta com um núcleo do mandato responsável por colher as demandas da comunidade e encaminhá-las ao parlamentar. As propostas colhidas, assim como aquelas encaminhadas diretamente ao gabinete, são então avaliadas pela coordenação do mandato, composta pelos núcleos das cidades e pela equipe de assessoramento orçamentário do gabinete, para garantir que tenham grande alcance social e que estejam dentro da legalidade⁶³.

Trata-se, portanto, de um projeto particular que, apesar de fazer uso do mesmo nome, em nada se assemelha à proposta do Orçamento Participativo. Dentre as emendas apresentadas pelo “Orçamento Participativo do Mandato”, diversas são questões de infraestrutura que se assemelham às demandas do OPDF: construção/reforma de unidades de ensino; reforma e manutenção de quadras poliesportivas; construção de calçadas. As falas dos conselheiros a seguir indicam a presença marcante do “apadrinhamento” político das obras do OPDF:

em Brasília, tem o seguinte, todas as cidades satélites de Brasília têm os padrinhos políticos. E o OP só funciona com padrinhos políticos, os deputados distritais, cada deputado distrital é padrinho de uma cidade, ele [o padrinho político] que demanda o dinheiro pra obra, ele que separa o dinheiro lá na câmara distrital, na câmara legislativa, os recursos daquela obra. [...] Com a ajuda do Wasny, o ‘padrinho’ de Samambaia, ele conseguiu uma emenda que destinou certa quantia de dinheiro para conseguir tantos PECs [Ponto de Encontro Comunitário] para Samambaia, aí construiu um monte de PEC e esses PECs entram dentro das obras do Orçamento Participativo (Entrevistado 4).

Na cidade de Brazlândia, o que era prioridade do OP, alguma coisa foi feita por emenda parlamentar, interesse político [...], a sigla do OP não funcionou. Esta obra foi feita pelo OP, pelo OP! Apesar dela ter sido elencada, priorizada na plenária, mas foi emenda parlamentar. A prioridade é executada através de emenda parlamentar, de outros recursos, mas OP mesmo não tem identificação do OP (Entrevistada 14)

Casos de descaracterização do Orçamento Participativo por meio da criação de ações concomitantes que fragilizam o alcance dos objetivos do OP estão presentes na literatura. Esse é o caso apontado pelo estudo de Neves (2008) sobre o OP na cidade de

⁶³ Disponível em:

<<http://www.chicoleite.org.br/index.php?page=Conteudo.NoticiaConteudo&codconteudo=4355&PHPSESSID=ovka7i254o6p6tedda3eht35g4>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

Barra Mansa-RJ, no qual Executivo e Legislativo criaram o Projeto Mutirão-Democrático que se constituiu como projeto complementar ao OP. Com a mão de obra da população, o Mutirão-Democrático consistia na execução de pequenas obras e serviços nos bairros que fossem compatíveis com as obras aprovadas no OP e que não tinham sido realizadas.

A ação, que assim como o “Orçamento Participativo do Mandato”, a princípio, se mostra como participativa e democrática, deve ser questionada. Na análise da autora,

Esta proposta recoloca, portanto, o poder do vereador junto a sua região, bem como o do Presidente da 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. (...) 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 (NEVES, 2008, p. 111-112).

No caso do OPDF, o que se constatou foi que a tentativa de descaracterização reforça uma perspectiva de despolitização da participação popular e democrática. Houve uma tensão entre o projeto político individual do parlamentar e o projeto político defendido pelo Orçamento Participativo. Isso porque o fortalecimento da participação da sociedade civil e sua representação no OP diferem e podem ameaçar a representação política do deputado distrital em razão alterar a política do favor, do personalismo das emendas parlamentares.

A execução de investimentos por meio de emendas parlamentares reforça o “apadrinhamento” político das obras que, por sua vez, produz o efeito de subordinação da sociedade civil às elites políticas locais. Esse é um padrão de relação entre sociedade civil e campo político institucional, que oferece poucas oportunidades para a constituição de formas de organização e atuação mais autônomas e reivindicatórias. As demandas da sociedade se tornam dependentes dos grupos políticos que estão à frente do governo, estabelecendo relações marcadas por significativas assimetrias de poder (KUNRATH SILVA, 2006).

A assimetria de poder nas relações está presente na história do Brasil, cuja tradição política autoritária favoreceu o predomínio de um modelo de dominação oligárquico e burocrático, com pouca diferenciação entre o público e o privado (AVRITZER, 2012). Em consequência, há o predomínio de um sistema político e uma

cultura política caracterizados por aspectos de marginalização política e social das classes populares ou sua integração pelo populismo e pelo clientelismo (SANTOS, B. 2002b).

No caso do DF, faz-se necessário ressaltar que a proposta do OP vem na contramão de um contexto maior de expansão urbana, acelerada por uma política habitacional marcada pelo personalismo⁶⁴ e pelo desenvolvimento de relações de clientelismo. Neves (2008) identifica que as relações clientelistas são marcadas por assimetrias de poder e favor, sendo baseadas na troca e/ou apoio pela ajuda recebida.

O clientelismo não se dá apenas nas relações entre duas pessoas (patrão e cliente), conhecido como clientelismo tradicional. Ao ampliar o conceito, a autora identifica na literatura um outro tipo de clientelismo, mais presente nas instituições políticas, nos partidos e nas organizações públicas – o chamado clientelismo de massa, corporativo e partidário. Ainda com o alto grau de burocratização e impessoalidade em que se baseiam as organizações políticas do Estado, o clientelismo partidário consiste em uma relação de troca, um favor político que se funda em princípios semelhantes da relação diática entre camponês e latifundiário, patrão e empregado.

A partir da análise de Neves (2008), identifica-se ao menos duas questões centrais relacionadas ao clientelismo. A primeira é o seu entendimento para além da simples troca material e econômica, compreendendo-o como a troca simbólica, ajuda, influência e poder. A outra se refere à compreensão do clientelismo como uma relação de complemento, no sentido de que este preenche as lacunas deixadas pelo Estado.

A presença desse tipo de clientelismo no contexto do OP se deu com o apadrinhamento político das obras, que camuflou a participação popular. Conforme o conselheiro:

Vamos supor, o cara é deputado distrital e foi o mais votado em tal cidade “ah, eu quero que na minha cidade ali as obras do orçamento participativo sejam executadas logo, é bom eu defender um recurso pra lá logo”. Então ele vai pegar daquela emenda de obras e vai fazer que chegue mais rápido aquele dinheiro lá. O objetivo é eleição, na próxima eleição dele isso seja favorável

⁶⁴ Na década de 1990, a principal medida de política habitacional do então governador Joaquim Roriz (PMDB) estava relacionada à distribuição de lotes para indivíduos e famílias da região do entorno de Brasília ou que viviam em ocupações irregulares. Identificada com um discurso messiânico, essa política trouxe um crescimento desordenado sem que o acesso à moradia fosse acompanhado por serviços públicos essenciais à população. Tal ação demonstra como as organizações políticas do Estado podem buscar exercer o controle das massas por meio da patronagem, sempre realizada na distribuição de benefícios e recursos entre os partidos junto aos pobres (NEVES, 2008).

a ele, como instrumento eleitoral dele. Porque quando ele vai inaugurar a obra ele não fala que é do orçamento participativo. É até uma briga do coordenador do orçamento participativo das cidades, porque cada cidade tem um coordenador, aí toda vez que ele vai elaborar uma obra do orçamento é uma briga dele, porque toda vez ele quer levar todo o pessoal do OP e ele não consegue (Entrevistado 4).

A literatura aponta que um dos efeitos políticos do OP é um certo constrangimento entre os parlamentares (DIAS, 2002; NEVES, 2007, 2008). Ele ocorre quando as decisões do Executivo passam a equivaler às decisões da participação direta da população. Assim, os vereadores não se sentem à vontade para contrariar os projetos de lei encaminhados pelo Executivo com o carimbo do OP. Em outras palavras, o OP tende a reduzir a capacidade decisória do vereador.

No caso aqui analisado, o apadrinhamento simbolizou uma armadilha para o OP, que foi descaracterizado por projetos paralelos, individuais que não o fortaleceram. Da mesma forma, identificou-se que o OP e suas conquistas foram invisibilizados durante diversas fases do processo. Primeiramente, conforme discutido em sessões anteriores, o OP foi invisibilizado na falta de recursos específicos para sua implementação e na anexação das demandas do OP ao orçamento, em detrimento da sua incorporação à lei orçamentária:

Nós vimos a Secretária de Estado responder da seguinte maneira: “Não! Essas reivindicações da comunidade estão contidas em projetos ‘guarda-chuva’ de governo, projetos mais abrangentes de governo que vão contemplar essas reivindicações”. E eu não quero isso, nem a sociedade quer isso, muito menos um cidadão que quer ser considerado entende que isso seja correto, e o importante é que essas reivindicações que o cidadão coloca sejam colocadas no orçamento de forma específica, não em projetos mais abrangentes, se não, você não tem nem como acompanhar depois. Eu até sugiro, e sugeri isso já mas não foi considerado, a forma igual aos projetos da área de crianças e adolescentes, os projetos nessa área têm um sinalzinho indicando que pertençam a essa área, e uma siglzinha, por exemplo a sigla da OP. E todos os projetos orçamentários que foram incluídos no orçamento por conta do orçamento participativo, e fica por conta, registrado, através daquela sigla, indicando que aquele projeto decorre da participação da comunidade diretamente (Entrevistado 10).

Ademais, a invisibilidade do OP se expressou ainda na falta de identificação das obras executadas. Considerando que essa foi uma questão importante, no sentido de dar

transparência àquilo que é a materialização da luta da comunidade no OP, a Lei Distrital 5.170/2013, em seu Artigo 3º, expressa que

Nas placas identificadoras de obras realizadas no Distrito Federal decorrentes do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF, deve constar a frase: “Prioridade do Orçamento Participativo do Distrito Federal”.

A despeito da disposição normativa, a questão da falta de identificação nas placas permaneceu durante todo o processo do OP, favorecendo a utilização de meios públicos para atingir benefícios privados (DIAS, 2002). Houve unanimidade entre os conselheiros de que as obras executadas por meio do OP não foram devidamente identificadas como conquistas desse instrumento participativo:

Não, não está escrito lá que é obra do OP nunca, nunca. Eles executam as obras que a comunidade solicita no OP, mas não fala que é obra do OP. O PEC [Ponto de Encontro Comunitário] foi solicitado na obra do OP, só que quando foi inaugurar sábado mesmo, eu sempre falo que é obra da OP, porque para a comunidade ia sair como se fosse uma obra política. Só que na hora eu gosto muito de queimar, de falar “gente, isso aqui é uma obra do OP, isso aqui é uma obra que vocês solicitaram”. Porque antes eles [a administração regional] falam “isso aqui é uma obra que o deputado está trazendo, com recursos que ele conseguiu, que o governador e que não sei o que”. (...) Na hora da execução, a placa é “Governo do Distrito Federal” (Entrevistado 4).

[a população] nem sabe que é do OP. A gente cobra isso no conselho e não tem resposta nenhuma. Sou representante e não fui em nenhuma obra. O governo se apropria da obra. Nas mais diversas cidades os conselheiros têm reclamado muito disso, o deputado atribui para si a contribuição para a obra (Entrevistado 6).

É até uma cobrança nossa de ter a placa com o distintivo do orçamento participativo, contendo que “esta obra é do OP”, como tinha no governo do Cristovam Buarque, tinha placa de inauguração, a placa da hora também, com o carimbo do OP. Não sai na imprensa, jornais, rádios e TV, informando que foi inaugurada uma obra do OP. Não é uma obra do OP, é uma obra do GDF. Então não tem a visibilidade que a gente gostaria que tivesse (Entrevistado 7).

(...) todas as obras do OP têm que ter a placa do orçamento participativo e não está tendo. Eu, como conselheiro que fui eleito pela comunidade, tenho que passar confiança para a comunidade, e dentro do conselho, você defender a sua comunidade é uma briga democrática, uma briga social, meu trabalho é comunitário. (...) Isso que fico constrangido, porque se eu estou lá lutando depois aparece um deputado, que não está lá na briga comigo, que não está acompanhado, e vai e aparece no dia de inaugurar, o que não tem nada a ver. Os pré candidatos, que não estão brigando na luta, que vão aparecer e nós que

estamos vivendo o dia a dia, não aparecemos para a comunidade. Então o que a comunidade vai pensar, que nós do Orçamento Participativo não estamos fazendo nada e sim eles que estão” (Entrevistado 12).

Eles ficam fazendo propaganda. Em 2011, tinha aqui vários outdoors dizendo que as obras do OP “tavam” sendo executadas. Mas na obra não leva identificação que é do OP. Pra mim, tanto faz ter identificação que é do OP ou não, eu quero é a obra. Mas muita gente entrou nesse processo com intenções eleitoreiras (Entrevistada 13).

Figura 6 – Placa de obra sem identificação do Orçamento Participativo



Observação: Placa no canteiro de obras do CEPI – Qd. 307, Recanto das Emas. A creche foi a 14ª prioridade do Recanto das Emas em 2012, sendo as obras iniciadas em junho de 2013.

Fonte: Disponível em: <https://drerecanto.wordpress.com>. Acesso em 27 de dezembro de 2014.

Conforme o estudo de Abers (2003), uma das características notáveis do OP é sua capacidade de motivar a participação das parcelas mais pobres da sociedade. Tal motivação se dá pelo foco temático discutido no OP, que são os investimentos para a cidade, tais como pavimentação de ruas e construção de novas escolas. Nas palavras da autora,

Muitos dos participantes que entrevistei declararam ter se juntado às assembleias de orçamento só depois de, vendo tais obras executadas em áreas adjacentes, terem procurado as autoridades ou associações comunitárias para saberem como conseguir tais benefícios em seus bairros. Quando ouviam que os grupos que haviam participado das assembleias de orçamento tinham a chance de receber tais investimentos, eles começavam a organizar seus próprios bairros. Muitos moradores de bairros pobres, cuja desconfiança em relação a promessas de políticos lhes tornara céticos quanto a desperdiçar seu precioso tempo com participação, por causa desse “efeito demonstração”,

passaram a crer que a política merecia credibilidade e que a ação cívica poderia valer a pena (ABERS, 2003, p. 276).

Dessa forma, constatou-se que a falta de visibilidade da execução dos investimentos do OP fez com que se perdesse o “efeito demonstração” para a comunidade como um todo. Apenas as pessoas envolvidas mais de perto com o OP reconheciam em uma obra uma conquista da participação. Por outro lado, a apresentação dos investimentos executados demonstrara um certo boicote ao OP, colocando em seu lugar outros atores: deputados, secretarias de estado e administrações regionais.

A dificuldade de publicização do processo facilitou um tipo de “instrumentalismo partidário” (NAVARRO, 2003) em todo o ciclo do OP. Isso descaracterizou os efeitos democratizadores presentes no discurso governamental da participação popular, fragilizando a dimensão pública do OP. Nesse sentido, os critérios pouco convincentes na busca de efeitos redistributivos e a forte influência do partido político nas diferentes regiões podem sinalizar que o OP está sofrendo uma forte interferência do governo e do partido na execução das obras, colocando em xeque o princípio democrático das escolhas nas plenárias de base, pela ampla participação popular. Isso representa um indicador da frágil influência dos conselheiros do OP nos processos de decisão, na ampliação da participação popular apesar da forte pressão exercida por eles durante o processo de execução e fiscalização das obras.

4.7. O potencial democratizante do Orçamento Participativo

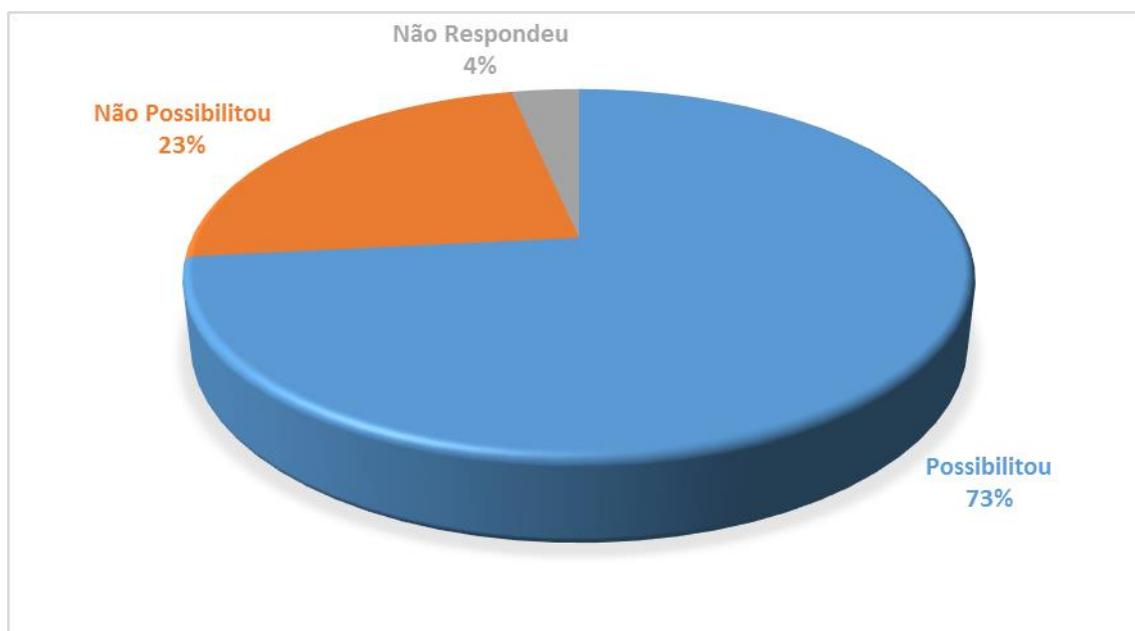
Como característico de outros espaços públicos, o Orçamento Participativo é perpassado por conflitos de projetos políticos e interesses antagônicos. Diversos estudos e pesquisas buscam explicitar a conjuntura de implantação das experiências, bem como seus principais limites, desconstruindo o que Navarro (2003) chama de “visão espetacularizada” do OP. O estudo de Costa (2010) constatou que, apesar dos avanços, o processo do OP tende a assumir contornos próprios em cada localidade onde é implantada, de acordo com características preexistentes.

Considerando as especificidades locais, a bibliografia dedicada ao estudo do OP procura analisar seus limites, mas também os avanços da experiência, dentre os quais destaca-se o seu potencial educativo. Nessa direção, dentre as questões trabalhadas na pesquisa de campo, uma teve o intuito de saber se do ponto de vista do conselheiro o

OP, compreendido como instrumento de participação e decisão sobre políticas públicas, possibilitou a democratização da relação entre sociedade e Estado.

Dentre os que responderam, 73% consideram que o OP possibilitou a democratização da gestão e 23% afirmam que não. Apesar de não ser consensual, é considerável o número de conselheiros que enxergam o OP como instrumento democratizador da gestão. Muitos fizeram a observação de que ainda que ele não se efetive em sua totalidade, é um instrumento importante e deveria ser melhor executado.

Gráfico 13 – O OP possibilitou a democratização da gestão?



Fonte: GEPEDESS, 2014.

Os dados refletem que, apesar de suas fragilidades, o Orçamento Participativo possibilitou uma discussão pública e coletiva no trato de questões que tradicionalmente têm sido abordadas unilateralmente pelo Estado. Na perspectiva de compreensão da democracia participativa como um modelo no qual as questões de interesse público dizem respeito a todos e não somente aos representantes eleitos por meio de sufrágio universal, observa-se que, ainda que parcialmente, o OP vai ao encontro do ideal democrático participativo.

Este ideal advoga que a legitimidade do processo decisório não está restrita somente aos vencedores de um processo eleitoral, mas que deve advir de processos de discussão orientados pela inclusão e pluralismo (BORBA; LUCHMANN, 2007). O

exercício do poder político ocorre com base no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação.

Se esta pesquisa identificou algumas questões que limitaram o Orçamento Participativo, a partir da ótica dos entrevistados, identifica-se a coexistência de traços mais conservadores (clientelismo) e, por outro lado, possibilidades de construção democrática.

Conforme os dados apresentados nas Tabelas 4 e 5 (item 4.3), o somatório de demandas do OP concluídas e em execução totalizam 36,11%. Isso demonstra que muitas obras foram paradas durante a execução e não chegaram ao seu fim para usufruto da população. Esse fator fragiliza o orçamento participativo, pois seu êxito está diretamente relacionado à efetivação das prioridades decididas pela população. É o que identificam as falas a seguir:

(...) existe algum ponto que acaba deixando de ser democrático. Quando a democracia passa longe, quando nós não temos a prioridade como conselheiro de chegar onde nós queremos chegar para conversar, aí não existe democracia, existe uma barreira, ou seja, não conseguimos chegar ao governador. Isso é o ponto que passa a ser burocrático em vez de democrático, dentro desse aspecto (Entrevistado 12).

Eu acho que é [democrático] se ele for bem utilizado como é de fato no papel. Mas só no papel não adianta. (Entrevistada 14).

Apesar dessas reflexões, o conteúdo das entrevistas demonstrou também que, apesar de identificarem que o OP deixou de alcançar grande parte de seus objetivos, os conselheiros percebem que a experiência trouxe ganhos democráticos para a relação entre Estado e sociedade. Evidencia-se que, para os participantes do OP, os ganhos deste instrumento para a cidade não estão relacionados somente à execução de obras. Há uma discussão de fundo trazida pelo OP que é a tarefa de pensar sobre o território em que se vive em um espaço coletivo de diálogo. As opiniões de alguns entrevistados estão transcrita a seguir:

é um instrumento que, se funcionar plenamente, ele democratiza, né? E traz política pública. É, tanto nos efeitos quanto na preparação dele: o processo de mobilização, pra mobilizar a galera pra ir a plenário, por exemplo, essa questão de asfalto, é uma luta já de antes dessas quadras. A gente fez uma assembleia com o pessoal, os moradores das quadras 378 e 379, que são as mais próximas dali; e explicamos como que o OP poderia ajudar nisso. E foram as duas quadras que mais mobilizaram a gente, pra plenário referente ao bairro. Fizemos um trabalho anterior nos baseando no OP, e, se não

tivesse o OP, nós íamos pensar em outra coisa. Mas tinha o OP como espaço aberto pra gente conseguir mobilizar a galera. E imagina se o asfalto tivesse saído já há um ano? Aí seria o reimpulso e a galera da quadra toda ia dizer “Pô, fui aquela vez naquele OP lá, fui naquela assembleia e hoje “tô” com asfalto” (Entrevistado 1).

Ele [o OP] é muito importante para a possibilidade de melhorar as políticas públicas, porque é uma evolução, pra gente que participa disso, é a oportunidade do cidadão contribuir com a melhoria para sua própria comunidade. (...) Eu acho que, nesse caso, pela proposta do orçamento participativo, que o governo deixasse o povo atuar mais, dar mais condições para isso: “o dinheiro é do povo, o povo decide, e nós cumprimos”. Eu sei o que está faltando na minha cidade, eu me mobilizo com as pessoas e depois de levantar as demandas levamos para que nos atendam, eu acho que o mecanismo era esse, deveria ser esse (Entrevistado 6).

É extremamente importante, porque o orçamento participativo é uma das ferramentas consagradas de exercício da democracia participativa, reconhecida internacionalmente. (...) É importante, porque é o cidadão exercendo a democracia de forma direta, praticamente discutindo as prioridades, os encaminhamentos da cidade, onde ao invés dele delegar esse poder a outra pessoa, ele mesmo pode exercer ali no âmbito da sua comunidade. É um processo pedagógico o orçamento participativo, mas para ele exercer esse papel ele precisa ter uma continuidade no tempo e, como o DF não teve essa experiência, houve uma descontinuidade, então a gente está engatinhando, dando os primeiros passos, mas tem um potencial incrível nessa linha pedagógica de educação política (Entrevistado 7).

Há uma identificação de que a discussão pública sobre o orçamento, políticas públicas e investimento cria um ambiente propício ao desenvolvimento da democracia que favorece uma maior transparência do Estado e a formação de uma nova concepção de cidadania. Essa é uma questão importante, pois demonstra que o OP foi um espaço que reforçou a perspectiva do governo como representante da vontade popular. Assim como em outros estudos como o de Silva e Carvalho (2006), a partir do OP, os cidadãos passaram a reivindicar maior poder de decisão, pressionando os agentes públicos do Estado para o cumprimento das deliberações populares e exigindo-lhes boa conduta.

A pesquisa demonstrou que a participação no OP trouxe ganhos para os representantes que estão para além de sua dinâmica interna. Os conselheiros do OP afirmam que a experiência lhes possibilitou uma compreensão mais ampla dos processos políticos e da construção da cidadania. Souza (1997, p. 51) afirma que em um processo político de geração de consciência “o que era puro requerimento, demanda, necessidade, muda de qualidade mediante o processo participativo e adquire natureza

política, fazendo no indivíduo um cidadão”. Na fala dos conselheiros, essa questão se expressa da seguinte forma:

[O OP] possibilitou a capacidade de articulação, de negociação, aprender mais a negociar, porque eu venho de movimento popular, eu não tenho experiência no movimento sindical, porque quem é sindicalista tem mais na veia a questão de negociação, e movimento popular é mais questão da orientação da base, manifestação. Não tem aquela coisa de mesa de negociação, de movimento sindical, o movimento popular raramente tem isso, né? E o OP tem isso direto, porque toda hora você “tá” falando com o governo, aí você sente aquele cara que quer te passar informação ou o outro que dá força pra caramba. E isso tem possibilitado esse avanço na questão de negociação e de conhecimento da realidade de outras cidades, dos atores, daquela que se mobiliza das outras cidades. Tenho uma visão mais global do DF, o fato de ser conselheiro tem me dado isso. E em relação à prática do movimento popular é diferente porque é uma coisa, às vezes, muito local, muito territorial (Entrevistado 1).

[o OP] É um caminho porque você acaba que obriga o governo a fazer as coisas, eu acredito nisso, pela participação popular. Acaba que obriga o governo a fazer, porque o pessoal vai lá no colégio ou nas plenárias e vota no que “tá” precisando para aquela comunidade onde eles moram, e o governo vê como obrigação de fazer porque ele “tá” vendo que a população tá pedindo ali. Mobilização popular, houve muito avanço nisso. A população se sentiu mais motivada de correr atrás dos seus direitos, que em si é um direito da população, né? E acordou também, fez com que a população acordasse e o governo, passou o tempo em que o governo fazia a gente de besta. Trouxe também um pouco de gente mais jovem pro meio da política, eu mesmo, assim, eu sempre fui, mas agora eu tenho mais companheiros (Entrevistado 4).

Olha, eu espero continuar mais algum tempo no OP e, assim, como cidadão, a gente tem aquela retórica de "como é que eu posso ajudar a comunidade?" e o orçamento participativo apareceu como um canal de democracia onde a gente tem vez, tem voz e tem voto de interferir no destino da comunidade. Então isso deixa em mim como legado: conhecer outras pessoas, que comunhão de valores e ideais iguais aos meus, em prol dessa coletividade, fiz muitas amizades boas, aprendi mais do que quis ensinar, a gente lida com todos os tipos de pessoas e isso me acrescentou muito em termos de valores, ideais (Entrevistado 7).

Ele [o OP] incomoda. Por que que eu não parei de participar mesmo sabendo que eles não gostam de mim? Por quê? Porque eu acredito no OP, eu vi o que aconteceu comigo. Entendeu? Que era uma pessoa que não participava de nada politicamente, nada, nada, nada. E a partir do OP eu passei a ser participante de tudo, coisa que eu nunca tinha feito. Nunca tinha entrado na Câmara, passei a ficar super conhecida lá. Os deputados todos me conhecem. Então, é um processo riquíssimo que eu acho que tem que acontecer mesmo. Mesmo que não façam as obras, o OP é bom. Mas eu acho que o próprio PT viu que não é vantagem fazer. Fez em 2011, em 2012 ele fingiu que fez e

agora, 2013 e 2014 não fez e não vai fazer, porque ele viu que instiga as pessoas a participarem politicamente. Se um governo é bom, é bom pro governo que as pessoas participem, se um governo “tá” ruim, vai dar problema pra eles, então, eles não fazem mais (Entrevistada 13).

Para Cunha (2007), a convivência entre atores sociais e políticos no espaço do Orçamento Participativo, sob regras claras e pactuadas entre si, tem sido um fator de aprendizado para ambos (Estado e sociedade civil), especialmente na superação de uma relação de confronto, mando e submissão para uma relação de cooperação e respeito mútuo. Com a presente pesquisa, constatou-se que no âmbito do OP não houve essa superação devido a outras variáveis que o fragilizaram, como desenho institucional, vontade política, instrumentalismo partidário e práticas políticas mais conservadoras.

Contudo, é possível destacar ao menos quatro questões pelas quais se pode afirmar que o OPDF teve um significativo potencial democratizante: a) o OP foi um espaço de pressão para que a sociedade civil pudesse disputar junto ao Estado a ampliação do seu poder deliberativo; b) estimulou a participação de uma parcela da população; c) mobilizou as cidades em torno de discussões políticas sobre as suas prioridades; e d) constituiu-se como espaço de formação política, estimulando a formação de novos representantes e ampliando o leque de lideranças nas comunidades. Nas palavras da conselheira,

o avanço que eu te falo é este: de conscientizar as pessoas, que é uma consequência, mobilizar as pessoas, aumentar o contato, né? (Entrevistada 13).

Assim, houve um certo reordenamento da lógica de poder tradicional, que motivou a participação no sentido de que os moradores das regiões mais atuantes puderam aprender sobre o funcionamento do governo e passaram a compreender as causas de muitos dos problemas que enfrentavam, sendo que alguns acabaram por expandir seu potencial de ativismo em outras áreas (ABERS, 2003).

A experiência analisada neste trabalho constatou que o Orçamento Participativo é bem mais do que uma mera abertura do orçamento público. É um processo amplo, que envolve a construção de um espaço de democracia participativa, no qual os cidadãos desenvolvem a capacidade de participar e decidir politicamente sobre a comunidade onde vivem. Portanto, constatou-se que o espaço do OP fortaleceu a participação da sociedade civil contribuindo com o fortalecimento de uma cultura política mais

democrática, no sentido de se constituir como espaço de resistência e tensão de práticas conservadoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação pretendeu analisar a participação da sociedade civil no Orçamento Participativo do Distrito Federal e suas imbricações na cultura política local. Para tanto, retomou-se o processo de implantação da experiência no OP, discutindo as práticas políticas que nele se expressaram.

A partir do referencial teórico adotado, identificou-se que a participação da sociedade civil nas decisões do Estado, em uma atuação conjunta, emergiu nos anos 1980 e 1990 no Brasil, subjacente a ao esforço de criação de espaços públicos. A disseminação dos espaços públicos participativos aconteceu ao final dos anos 1980, em um contexto de disputas de projetos societários relacionados à sociedade civil. Enquanto a conquista da reabertura democrática reivindicava a participação da sociedade civil nas decisões do Estado, em outra perspectiva, a proposta neoliberal apontava para a não intervenção do Estado na economia e na sociedade, desconsiderando a relação existente entre esses atores.

Assim, considera-se que as categorias teóricas retomadas nesta pesquisa possuem uma ampla gama de significados. É o caso do conceito de sociedade civil, que nos anos 1980 estava vinculado aos movimentos sociais que buscavam a democratização e ampliação de direitos, e, na década seguinte, a partir da influência neoliberal nas políticas sociais, foi caracterizado como sinônimo de terceiro setor e das Organizações Não Governamentais (ONGs).

Da mesma forma, a disseminação dos espaços públicos nos quais a sociedade civil busca exercer maior controle sobre o Estado podem esbarrar na cultura política resistente à participação, que está profundamente enraizada no contexto brasileiro. Destaca-se, portanto, que o Orçamento Participativo representa a busca de novas práticas participativas, sendo que sua implementação é perpassada por disputa de projetos políticos em torno do significado da participação da sociedade civil. O OP pode ser um espaço público no qual a sociedade civil tenha maior capacidade decisória, exercendo controle democrático sobre o Estado ou pode ser um espaço em que a participação seja reduzida a um caráter consultivo.

Considerando as condições objetivas de realização deste estudo, a pesquisa realizada sobre a participação no OPDF limitou-se a analisar seguimentos mais reduzidos e privilegiados do processo: os conselheiros do OP – representantes da

sociedade civil – e representantes do governo. Ao longo deste trabalho, buscou-se cercar as principais questões que se expressam no OP, tendo por referência as variáveis de análise mais recorrentes na literatura. As fontes apontaram algumas tendências importantes.

Considera-se que há um desequilíbrio entre a conjugação das variáveis do OPDF, tendo em vista que nele coexistiram traços democráticos e conservadores. A análise realizada demonstrou que, de fato, a sociedade civil se interessou e participou do OP. A busca pela participação ocorreu por meio das plenárias de base, mobilização das comunidades, eleição de representantes, realização de protestos e elaboração de manifesto em favor do OP. Assim, constatou-se que a sua implementação ampliou temas, sujeitos e espaços de fala e participação da sociedade civil.

Contudo, variáveis como o desenho institucional, a vontade política e as práticas políticas que se expressam no OP demonstraram que ele possui limites relacionados ao deslocamento do sentido participativo a um instrumento meramente consultivo, sendo que o poder decisório sobre as políticas públicas e o orçamento permanece concentrado nos representantes de governo (deputados e secretários). Esse fato contribuiu com o esvaziamento do OP com o passar dos anos, demonstrando que persistiu uma subordinação da lógica da participação ao sistema representativo.

Se o que configura efetivamente uma experiência de OP é a gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases do orçamento, pode-se dizer que no OPDF o teor e a dimensão da participação demonstraram que não houve uma real cogestão do orçamento ou uma real socialização desse instrumento de poder.

Por meio da participação, a população pode definir prioridades e estabelecer o Plano de Investimentos e Serviços. Contudo, grande parte da execução das decisões populares se perdeu em um processo burocrático, no qual houve uma centralização do governo, perpetuando práticas autoritárias. Houve uma despolitização e desmobilização da sociedade civil, que centralizou as ações no governo pelos partidos, com as emendas parlamentares e com a criação de projetos políticos pessoais, paralelos ao OP.

Ao que os dados indicaram, os quatro anos de experimento participativo não conseguiram provocar mudanças significativas na cultura política local. Ressalta-se, no entanto, que a internalização de práticas provenientes das ideias da democracia participativa podem demandar um tempo maior. Essa é uma questão que fica prejudicada no OPDF, pois a falta de continuidade da experiência fragiliza sua consolidação. Considerando o período de realização deste trabalho, buscou-se

informações junto aos técnicos de governo (servidores públicos) do OPDF 2011-2014 sobre a continuidade da experiência na gestão posterior. O retorno que se obteve em janeiro de 2015 foi que não havia previsão de continuidade do OPDF. Essa informação é reforçada pela inexistência do Orçamento Participativo no plano de governo da gestão 2015-2018.

A falta de continuidade do OPDF demonstra o quanto esse instrumento fica submetido à vontade política dos gestores públicos e, ainda, que as práticas políticas impeditivas da democratização do OP estão relacionadas à influência do governo e dos partidos. A falta de continuidade do OP reforça que ele não se constituiu como ator protagônico do processo de planejamento.

Ainda assim, a pesquisa demonstrou que o OPDF se constituiu em um instrumento no qual a democracia participativa qualifica a democracia representativa. Diante da crise de representatividade democrática tradicional, o OP trouxe uma estratégia de resistência aos traços conservadores presentes na cultura política. A resistência se explicita na tensão provocada pelo OP entre a cultura política democrática, na qual a sociedade civil participa, e a cultura centralizadora e burocrática, na qual os partidos políticos excluem as massas da gestão da política. Por fim, destaca-se que as análises aqui realizadas não se pretendem conclusivas, antes, abrem interrogações que podem fomentar novos estudos e pesquisas.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. **Inventando a democracia**: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre. Porto Alegre: ONG Cidade. 1997. Disponível em <http://unuhostpedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1801/1769>. Acesso em: 02 dez. 2014.
- _____. **Interesses e ideias em políticas participativas**: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 257-290, jan./dez. 2003.
- ABERS, Rebecca; KECK, Margaret E. **Representando a diversidade**: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, Jan./Abr. 2008.
- ACANDA, Jorge Luis. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 2006.
- ALONSO, Jorge. **La Sociedad Civil en Optica Gramsciana**. In: *Sociedad Civil*, N. 1, Vol. 1. México, 1996.
- ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular, e accountability**. *Lua Nova* [online]. 2002, n.55-56, pp. 85-103. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452002000100004>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452002000100004&script=sci_abstract&lng=pt Acesso em: 07 mar. 2014.
- ARENDT, Hannah. **O que é política?** 3ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- _____. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- AVELINO, Daniel. **Democracia em conselhos**: análise do processo decisório em conselhos nacionais. Tese (Doutorado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, 2012.
- AVELINO, Daniel; IADANZA, Enaile. **Oficina democracia e participação**. In: XI SEMANA DE ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. Brasília: 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/Priscila/Downloads/Oficina%2001%20-%20Democracia%20e%20Participacao.pdf>. Acesso em: 18 set. 2014.
- AVRITZER, Leonardo. **Orçamento Participativo e a teoria democrática**: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo. & NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação:** Da Autorização à Legitimidade da Ação. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, 2007, pp. 443 a 464.

_____. **Instituições participativas e desenho institucional:** algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, V. 14, N.1, p. 43-64. Campinas, 2008.

_____. **Sociedade civil e Estado no Brasil:** da autonomia à interdependência política. Revista OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 18, nº 2, novembro, 2012, p. 383-398.

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.

BAIERLE, Sérgio. **The Brazilian Experience of Participatory Budgeting: the Porto Alegre case.** In Rede 9 Urb-AI Documento Base, ed. Gaplan/PMPA. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. 2004.

BARROCO, M. Lucia S. **Código de Ética do/a Assistente Social Comentado.** Sylvia Helena Terra; Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (organizador) – São Paulo: Cortez, 2012

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia:** uma defesa das regras do jogo. Trad. Marco Aurélio Nogueira. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Orçamento Participativo:** uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. BORBA, Julian; LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. (orgs.). – Florianópolis: Insular: 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 23 ago. 2014.

_____. Decreto 8.243, de 23 de maio de 2014. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>
Acesso em: 28 nov.de 2014.

BUARQUE, Cristóvam. **Orçamento Participativo e Democratização dos Governos Locais.** In: Balanço das experiências de Orçamento participativo nos Governos Locais. Brasília. Instituto Polis, 1999.

CARVALHO, A.K; MILLER, L.J. **Orçamento Participativo:** A experiência do Distrito Federal. 1998. Disponível em:

<http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/10_alice_carvalho_e_laurie_jeanete_miller.pdf>. Acesso em: 02 out. 2014.

Carvalho, Maria Do Carmo. **Participação social no Brasil hoje**. Papers Pólis 2, 1998.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia**. In: Crítica y emancipación : Revista latinoamericana de Ciencias Sociales. Año 1, no. 1 (jun. 2008). Buenos Aires : CLACSO, 2008.

_____. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

COHEN, J.; ARATO, A. **Esfera pública y sociedad civil**. Metapolítica, v.3, n.9, p.37-55, 1999.

CORREIA, Costa Maria Valéria. **Desafios do controle social**: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde. Editora Fiocruz, Ano 2005, p. 47-79.

COSTA, Sérgio. **Contextos de construção do espaço público no Brasil**. Novos Estudos, 1997, n. 47.

_____. **La Esfera Pública y las mediaciones entre cultura y política**: El caso de Brasil. Metapolítica Vol. 3, n. 9, 1999.

COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de orçamento participativo**: análise das experiências em municípios brasileiros. Cadernos Gestão Pública e Cidadania / v. 15, n. 56, São Paulo: 2010.

COUTINHO, C. N. **A democracia como valor universal e outros ensaios**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

_____. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez. 1994.

_____. **Contra a corrente**: Ensaios sobre democracia e socialismo. 2ª ed. rev. atual. – São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. **Democracia:** Um conceito em disputa. Dezembro de 2008b. Disponível em: <http://laurocampos.org.br/2008/12/democracia-um-conceito-em-disputa/> Acesso em: 14 jul. 2014.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto / Jonh W. Creswell; trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, Eleonora S. M.. **O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático.** In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil:** limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Confluência perversa, deslocamento de sentidos e crise discursiva.** In: GRIMSON, Alejandro (org.). La cultura em las crisis latino americanas. CLACSO, Buenos Aires, 2004a. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2271.dir/10dagnino.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. **Sociedade civil, participação e cidadania:** de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord). Políticas de cidadania y sociedade civil em tiempos de globalizacion. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004b. P. 95-110.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DAVEY, Kenneth. **Elements of Urban Management.** Urban Management Programme Discussion Paper. 1993. Disponível em: <http://ww2.unhabitat.org/programmes/ump/documents/UMP11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2014.

DE MARCO, Patrícia. **Orçamento Participativo:** *locus* do fazer político-pedagógico. Brasília: Conselho Federal do Serviço Social - CEFESS, Modulo 04, 2000.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da participação popular - O orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

DISTRITO FEDERAL. **Síntese de Informações Socioeconômicas,** 2010 / Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN). -- Brasília : Codeplan, 2010.

_____. **Revista OPDF** – Prestação de Contas. Secretaria de Estado de Governo, 2011.

_____. **Manual do delegado** – Orçamento Participativo Distrito Federal 2012-2013.

_____. **Decreto N° 32.851**, de 08 de abril de 2011. Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal - OPDF e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal. DODF 11.04.2011. Seção 01.

_____. **Decreto N° 33.712**, de 14 de junho de 2012. Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal - OPDF e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal – DODF N° 15, seção 01, p. 06.

_____. **Sistema de relatórios** - acompanhamento de prioridades - 2011/2012. Casa Civil – Coordenadoria das Cidades. 2014. Disponível em: < <http://www.oremamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/acompanhamento-de-prioridades>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade Civil e Democracia**: Um debate necessário. In: Libertas, Juiz de Fora, v. 8, n.2, p. 83-94, jul-dez, 2008.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **A Constituição como garantia da Democracia**: O papel dos princípios constitucionais. In: Novos Estudos Jurídicos. Ano 6, N° 11. Out./2000.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Tomo Editorial/Fase, 1997.

FERNANDES, Cleiton das Chagas. **Emendas Parlamentares**: Orçamento do Distrito Federal. Monografia (Especialização) Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados. Brasília: Distrito Federal, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. Ed. rev. Atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

GECD – Grupo de Estudos sobre Construção Democrática. **Sociedade Civil e Democracia**: reflexões sobre a realidade brasileira. In: Caderno Ideias, ano 5(2)/6(1), 1998/1999.

GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo**: A experiência de Porto Alegre. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via**. Rio de Janeiro, Record, 1999.

GREGÓRIO, Amanda Coqueiro. **Orçamento Participativo no Distrito Federal: A eficácia da implementação das prioridades do OP 2012-2013 pelo governo do DF.** Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília – UnB. 2014.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Alianza, editorial , 3ª Ed. 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: Ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.** São Paulo: Ed. Martin Claret, 2005.

HOBBSAWM, Eric J. **Globalização, democracia e terrorismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IAMAMOTO, Marilda. **A questão social no capitalismo.** In: Temporalis 3. Ano II. Rio de Janeiro: ABEPSS, Janeiro a junho de 2001.

IASI, Mauro Luis. **Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora.** 18 de março de 2013. Disponível em: <<https://docs.google.com/document/d/1K86ouShh6qJtaqMN0NxOm7IGWKNgXZba23jXBU6145k/edit>> Acesso em: 17 jan. 2015.

JESUS, Cláudio Roberto de. **Políticas de orçamento participativo e seus impactos no associativismo urbano: estudo comparativo do caso Belo Horizonte e Porto Alegre.** Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

KUNRATH SILVA, Marcelo. **A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados.** In: AVRITZER, Leonardo. & NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

KONDER, Leandro. **O que é dialética?** Coleção primeiros passos. 27. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

LAVILLE, Christian & DIONNE, Jean. **A construção do saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas.** Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e Limites da democracia deliberativa: A experiência do Orçamento participativo de Porto Alegre.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

LUXEMBURGO, Rosa. **O que quer a Liga Espártaco?** *¿Qué se propone la Liga Espartaco?* em Obras Escogidas, Editorial Ayuso, Madrid, 1978. Vol. 2, pp. 151-161. Disponível em: <http://www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1918/12/14.html>

_____. Reforma ou Revolução. Luxemburg Internet Archive (marxists.org), 2002. Disponível em: http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/Reforma%20ou%20Revolu%C3%A7%C3%A3o_0.pdf> Acesso em: 05 jun. 2014.

MAAR, Wolfgang L. **Por uma nova cultura política.** Margem Esquerda – Ensaios Marxistas, n.01. São Paulo: Boitempo, 2003.

MACKENZIE, Ian M. **Política:** Conceitos chave em filosofia. 1ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2011.

MARQUETTI, Adalmir. **Participação e redistribuição:** o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

MARX, Karl. **A Questão Judaica.** 5 ed. São Paulo: Centauro, 2000.

MENEGAT, Elizete. **Movimentos Sociais e Inovações na Democratização da Gestão Urbana em Porto Alegre.** Proposta N° 78 Setembro/Novembro de 1998. Disponível em: http://www.justicaambiental.org.br/v2/admin/anexos/acervo/10_elizete_menegat.pdf> Acesso em: 20 de outubro de 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, n° 51. São Paulo, 2003, pp. 123-40.

MINAYO, M. C. S. & SANCHES, O. **Quantitativo - Qualitativo:** Oposição ou complementaridade? Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/sep, 1993.

MONTAÑO, C., DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social.** 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MONTEIRO, Márcio Segundo. **Orçamento Participativo do Distrito Federal – A participação da Sociedade Civil.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília. 2000.

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: Cortez, 2003.

NEVES, Angela Vieira. **Clientelismo, Cultura Política e Democracia:** dilemas e desafios da participação popular – a experiência do orçamento participativo da cidade de Barra Mansa. (Tese) Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.

_____. **Espaços público em Hannah Arendt e Habermas:** em busca de uma reflexão. *Revista Temáticas Unicamp*. 2006/2007.

_____. **Espaços públicos, participação e clientelismo:** um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro. *Rev. Katálisis*. Florianópolis v. 10 n. 2 p. 215-221 jul. de 2007.

_____. **Cultura Política e Democracia Participativa**. Ed. Gramma, 2008.

NETTO, J. P. *Democracia e Transição Socialista - Escritos de Teoria e Política*. Belo Horizonte: Oficina de Livros. 1990.

_____. “Cinco notas a propósito da ‘questão social’”. **Temporalis: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Brasília, v. 2, n. 3, jan/jun. 2001, p. 41-49.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Francisco. **Reforma do Estado e Democratização do Poder Local**. In: TELLES, Vera da Silva. *Poder Local, Participação popular, Construção da Cidadania – Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais*. FASE/IBASE, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra: 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. *Revista do Serviço Público*, 47 (1), janeiro-abril, 1996.

PEREIRA, Potyara A. P. (s.d.) **Características do Estado versus Sociedade e suas relações específicas**. S.l.

_____. A. Estado, Sociedade e Esfera Pública. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS. V.1. p. 285-300. 2009.

PINHO, José Antônio Gomes. SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability**: já podemos traduzi-la para o português? In: Revista de Administração Pública – RAP — Rio de Janeiro 43(6):1343-1368, nov./dez. 2009.

PERUZZOTI, Enrique. **As políticas de inovação institucional**: a implementação do orçamento participativo na cidade de Buenos Aires. In: SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora S. M. (orgs.). Experiências internacionais de participação. São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção Pensando a Democracia participativa, v. 2).

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **O processo educativo no Orçamento Participativo**: aprendizado dos atores da Sociedade Civil e do Estado. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2010.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil**. Período de 1997 a 2000. FNPP, Petrópolis: Ed. Vozes, 2003.

RICCI, Rudá. **Associativismo Paulistano e Cultura Ambivalente**. In: AVRITZER & LEONARDO (org.). A participação em São Paulo. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento); **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013 – A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado**, 2013.

RAICHELLIS, Raquel. **O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois**. In: CEFESS (org.). Seminário Nacional o Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito. 2008. Disponível em: http://www.cfess.org.br/arquivos/livrosite_seminariocontrolesocialCFESS-CRESS.pdf. Acesso em: 14 out. 2014.

RENNÓ, Lúcio. **Teoria da Cultura Política**: Vícios e Virtudes. BIB, n. 45, 1998.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996 (Clássicos).

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto: Afrontamento, 2002a.

_____. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

_____. AVRITZER, Leonardo. **Para Ampliar o Cânone Democrático**. In: Boaventura de Souza Santos (org) Democratizar a Democracia – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002c.

SANTOS, Adriano Caetano. **Os primeiros 15 anos de orçamento participativo no Brasil: Um balanço da literatura produzida**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2009.

SCHMIDT, João Pedro. **Equilíbrio de baixa intensidade: capital social e socialização dos jovens brasileiros na virada do século**. In: BAQUERO, Marcelo (org.). Reinventando a sociedade na América Latina. Rio Grande do Sul: ed. UFRGS, 2001.

SCHMITZ, Laudir Francisco. **O Orçamento Participativo no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Administração) Faculdade de Estudos Sociais Aplicados da Universidade de Brasília, 1997.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Heliton Leal. **Gestão Urbana e Cidadania: A experiência do Orçamento Participativo no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade de Brasília. 1999.

SILVA, Glauco Perez da; CARVAHO, Carlos Eduardo. **Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo**. Nova Economia_Belo Horizonte_16 (3)_423-451_setembro-dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/neco/v16n3/a03v16n3.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2014.

SILVA, Suellem Henriques da. **Democracia e representação política: Um Estudo Sobre a Representação da Sociedade Civil no Conselho do Orçamento Participativo de Niterói**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, 2011.

SIMIONATTO, Ivete. **Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil**. In: NEVES, Angela; CASTRO, Alba T. B. (orgs.). Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social: uma perspectiva crítica. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2012.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ROCKE, A. **O orçamento participativo na Europa: potencialidades e desafios**. In: SILVA, Eduardo Moreira; CUNHA, Eleonora

S. M. (orgs.). Experiências internacionais de participação. São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção Pensando a Democracia participativa, v. 2).

SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo Experiência do Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. In: Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre. Ed. Fundação Perseu Abramo. 1997.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Democracia Participativa: Aprofundando o debate**. In: Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, Graziela Dias. **Orçamento Participativo e Cultura Orçamentária**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília. 1999.

TEIXEIRA Ana; ALBURQUERQUE, Maria, **Orçamentos Participativos: Projetos Políticos, Partilha de Poder e Alcance Decisório**: In DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo, A Disputa Pela Construção Democrática na América Latina, São Paulo, Paz e Terra, 2006.

TRIVIÑOS, A. N. S. - **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas, 1987.

WAMPLER, Brian. **Orçamento Participativo: os paradoxos da participação e governo no Recife**. Cad. Est. Soc. Recife, v. 15, n. 2, p. 343-374, jul./dez., 1999.

_____. **Orçamento Participativo: uma explicação para amplas variações nos resultados**. In: AVRITZER, Leonardo. & NAVARRO, Zander (Orgs.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762008000100003&script=sci_arttext>, 2008. Acesso em: 04 set. 2014.

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WOOD, Elen. **Democracia contra Capitalismo**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2011.

ANEXOS

ANEXO “A” – DECRETO 33.712, DE 14 DE JUNHO DE 2012

Dispõe sobre o Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 100, incisos VII e XXVI do art. 100 e o inciso I do parágrafo único do art. 165, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo presente o disposto no parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A, da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e o art. 3º da Lei nº 2.299, de 21 de janeiro de 1999, DECRETA:

Art. 1º. A participação popular na elaboração, acompanhamento e fiscalização da execução do orçamento do Distrito Federal ocorrerá por intermédio do Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF, instituído e regulado neste Decreto.

Art. 2º. O Orçamento Participativo do Distrito Federal – OPDF é o processo de participação direta da população na definição de prioridades para as despesas em investimentos e serviços públicos executados pelo Governo do Distrito Federal.

Art. 3º. São princípios do Orçamento Participativo do Distrito Federal:

I – a participação popular, fundamentada na gestão participativa, democrática e compartilhada dos recursos públicos;

II – a transparência administrativa, em decorrência da utilização de mecanismos de fiscalização direta da população sobre as matérias orçamentárias;

III – a definição popular das prioridades orçamentárias em consonância com o programa de governo, objetivando assegurar maior eficiência na alocação dos recursos públicos no atendimento das necessidades básicas da população com relação a bens e serviços.

Art. 4º. Para os fins deste Decreto entende-se por:

I – INVESTIMENTO: criação de novas estruturas no Distrito Federal, resultante da execução de obras públicas, como construção, ampliação e reforma de escolas, unidades de saúde, praças, quadras poliesportivas, unidades habitacionais, unidades de segurança, pavimentação de ruas e outros bens públicos;

II – SERVIÇO: atividade prestada direta ou indiretamente pela Administração Pública, destinada a satisfazer, de modo permanente, contínuo e geral, as necessidades essenciais e secundárias da coletividade ou da própria Administração;

III – PLANO ANUAL DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL: relatório oficial do Governo do Distrito Federal, aprovado pelo Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal, a ser publicado no Diário Oficial do Distrito Federal, contendo as obras e os serviços que a população priorizou e definiu durante o processo de discussão do Orçamento Participativo.

Art. 5º. O Orçamento Participativo do Distrito Federal é organizado pelas seguintes instâncias:

I – a Coordenação do Orçamento Participativo do Distrito Federal;

II – o Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo – GTIOP;

III – o Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal – COP

IV – os Fóruns de Delegados das Administrações Regionais;

V – as Reuniões Plenárias de Base.

Art. 6º. A Coordenação do Orçamento Participativo do Distrito Federal será constituída pelo Governador do Distrito Federal, que a presidirá, com a participação dos titulares das Secretarias de Estado, das Administrações Regionais, das Autarquias e Empresas Públicas do Distrito Federal.

Art. 7º. É de responsabilidade das Administrações Regionais e Secretarias de Estado assegurar o apoio técnico-operacional necessário à consecução dos objetivos do Orçamento Participativo do Distrito Federal.

§ 1º As Administrações Regionais oferecerão condições para o adequado desenvolvimento das atividades programadas, incluindo a mobilização da população e o apoio logístico e operacional.

§ 2º As Secretarias de Estado e demais estruturas governamentais deverão fornecer, em tempo compatível com o cronograma do Orçamento Participativo do Distrito Federal, as informações técnicas solicitadas pelo Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo – GTIOP.

§ 3º O Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo – GTIOP deverá proporcionar suporte técnico e normativo do Orçamento Participativo do Distrito Federal.

Art. 8º. O Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo - GTIOP será conduzido pela Coordenadoria das Cidades da Casa Civil do Distrito Federal e composto por representantes dos seguintes órgãos:

I - Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento;

II- Secretaria de Estado de Governo

III - Secretaria de Estado de Transparência e Controle;

IV - Secretaria de Estado de Fazenda;

V – Secretaria de Estado de Comunicação Social;

VI – Secretaria de Estado de Publicidade Institucional;

VII – Secretaria de Estado de Administração Pública.

Parágrafo único. Cada um dos órgãos integrantes da Coordenação do Orçamento Participativo do Distrito Federal, de que trata o art. 8º deste Decreto, indicará no prazo de cinco dias a contar da publicação deste Decreto, dois servidores para integrarem o Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo – GTIOP.

Art. 9º. Compete ao Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo - GTIOP:

I – viabilizar a comunicação e a cooperação entre os órgãos do governo e as instâncias de participação popular envolvidas, visando a participação da população nas diversas fases do Orçamento Participativo do Distrito Federal;

II – definir o calendário anual de funcionamento do Orçamento Participativo do Distrito Federal, assim como a metodologia que deverá ser aplicada ao processo;

III – tornar público o Orçamento Participativo do Distrito Federal e os seus resultados, utilizando os canais de comunicação de massa e outros meios que se fizerem necessários;

IV – realizar seminários e eventos de capacitação dos participantes;

V – compatibilizar as propostas populares com as do Plano de Governo.

Art. 10. O Orçamento Participativo do Distrito Federal será implantado em duas fases:

§ 1º Fases que serão implantadas em 2012:

- a) divulgação - a apresentação do programa do Orçamento Participativo e da metodologia de participação;
- b) participação – presença de cidadãos em Plenárias de Base, discutindo, apresentando as suas prioridades e elegendo delegados de acordo com a metodologia citada no item anterior;
- c) organização e formalização das prioridades pelos Fóruns de Delegados que compõe o Orçamento Participativo e encaminhamento para o Conselho do OPDF, responsável pela consolidação das prioridades na forma do Plano Anual de Investimentos e Serviços – que deverá ser entregue ao governador do Distrito Federal.

§ 2º Fases a serem implantadas em 2013:

I – Acompanhamento e fiscalização da execução do Plano de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo do Distrito Federal por comissões eleitas para esse fim.

Art. 11. Os integrantes dos Fóruns de Delegados serão eleitos nas Plenárias de Base, entre os credenciados.

§1º Os integrantes do Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal serão eleitos entre os participantes dos Fóruns de Delegados das Regiões Administrativas.

§2º Os membros das Comissões de acompanhamento e fiscalização serão eleitos entre os participantes dos Fóruns de Delegados das Regiões Administrativas.

Art. 12. Terá direito a votar e a ser votado nas Plenárias de Base, todo participante que reúna as seguintes condições:

I - tenha idade igual ou superior a 16 (dezesesseis) anos;

II – tenha sido inscrito regularmente na Plenária para a qual foi convocado, durante o período fixado para esse fim.

Parágrafo único. O cidadão que perceber qualquer tipo de rendimento comissionado – Distrital ou Federal - somente terá direito a voz.

Art. 13. As atividades desempenhadas no âmbito do Orçamento Participativo do Distrito Federal não serão remuneradas, sendo consideradas de relevante contribuição social.

Art. 14. Os casos omissos neste Decreto serão decididos pelo Grupo Técnico de Implementação do Orçamento Participativo - GTIOP, cabendo recurso dirigido ao coordenador do Orçamento Participativo do Distrito Federal.

Art. 15. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 16. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 14 de junho de 2012.

124º da República e 52º de Brasília

AGNELO QUEIROZ

ANEXO “B” – MANIFESTO DOS CONSELHEIROS EM DEFESA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Manifesto de Delegad@s e Conselheir@s do Orçamento Participativo

Governador: Queremos Acreditar no OP!

1. O Orçamento Participativo até agora mobilizou dezenas de milhares de pessoas no DF, no processo de eleição de delegados, definição e priorização de propostas, e na organização das prioridades eleitas nas plenárias de base.
2. Já se passaram quase dois anos desde o início da atual gestão de delegados e conselheiros, que há um ano entregava em suas mãos a Proposta Distrital do Orçamento Participativo de 2011 e 2012. Propostas estas encaminhadas e aprovadas na Câmara Legislativa do Distrito Federal.
3. Passado este tempo, e considerando a timidez nas realizações das prioridades, podemos dizer com preocupação que, até agora, o Orçamento Participativo “não colou”. Reconhecemos os esforços dos setores do governo mais diretamente ligados ao OP. Mas também sabemos do desinteresse e até mesmo boicote de outros setores do próprio governo. Salvo exceções, são secretários, administradores regionais, deputados e políticos em geral que têm em seu DNA político exatamente os valores patrimonialistas e personalistas que o OP pretende superar, como programa incentivador da democracia participativa.
4. Nós, delegad@s e conselheir@s, ficamos em meio ao círculo vicioso de “baixa efetividade-pouca divulgação-perda de crédito” do OP junto à comunidade. Estamos na ponta de todo este processo. Fomos votados e, de uma maneira ou de outra, somos portadores das expectativas criadas pelas prioridades tiradas nas Plenárias de Base. Assim, somos diariamente cobrados por vizinhos, amigos e colegas de trabalho.
5. Se a comunidade esboçou avanços em relação a cultura de participação cidadã, por outro lado, vários gestores públicos ainda resistem. Assim, vemos escorregar pelos dedos uma excelente oportunidade de estimular a cidadania e a participação social, já há tempos adormecida no nosso Distrito Federal. A ânsia popular por resultados rápidos devido à demanda reprimida acaba logo dando lugar à descrença.
6. As manifestações de junho, que tomaram o Brasil e o DF, tiveram boas e rápidas respostas do governo federal – ainda que posteriormente prejudicadas por setores conservadores do Congresso Nacional. No DF, o GDF tem no OP uma excelente ferramenta para também dar respostas, e da melhor forma que há: com participação popular.
7. Os fóruns eleitos na base da sociedade são espaços de composição heterogênea, com delegad@s de posições políticas variadas. Ou seja, aqui não estão à frente preferências político-partidárias, mas sim a angústia de que o Orçamento Participativo dê certo. Consideramos um absurdo que exatamente neste governo um programa de política participativa como o OP passe pelo descrédito que vem se consolidando.
8. Desta forma, solicitamos que V. Excia tome providências junto a Secretarias, Coordenações, Gerências, Administrações Regionais, junto à Câmara Legislativa e demais órgãos do governo, no sentido de desemperrar as prioridades do OP, bem como se promova um fórum para avaliação da metodologia do OP com vistas ao seu aperfeiçoamento.
9. Caso, mesmo com estas gestões, a realização das prioridades do OP não avance, passaremos a organizar manifestações de cunho diverso para mostrar à população onde e com quem estão paradas as demandas populares.
10. Colocamo-nos à disposição para ajudar nesta tarefa, ainda que consideremos que o tempo de articulações cada vez mais cede ao tempo das pressões.

Saudações participativas,

Conselho do Orçamento Participativo do Distrito Federal (Reunido em 17/9/13)

ANEXO "C" – REPORTAGEM DO JORNAL DE BRASÍLIA SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

4 Domingo, 7 de agosto de 2011 ■ Jornal de Brasília

CIDADES

Editora: Nelza Cristina [nelza@jornaldebrasilia.com.br], Subeditoras: Elza Troncoso e Roberta Luiza, Redatora: Carolina Tulim, Fone: 3343-8061 ou 3343-8097

Mande sua sugestão de pauta para o Jornal de Brasília:

Nosso telefone é 3343-8051, ou mande para o e-mail redacao@jornaldebrasilia.com.br.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Nas mãos da população

Colaborar para as decisões do GDF é o desejo dos 16 mil que levaram pedidos

Bruna Sensêve
bruna.sensëve@jornaldebrasilia.com.br

Decidir em quais benefícios será aplicado o dinheiro do governo é desejo de toda a população do Distrito Federal, assim como acompanhar a alocação desses recursos e a execução dos projetos bem de perto. O orçamento participativo é, portanto, uma tentativa do GDF para que isso aconteça. Cerca de 16 mil moradores levaram suas demandas e reclamações às reuniões realizadas nas 30 regiões administrativas do DF.

Entre as principais demandas estão a segurança pública no Lago Sul e obras pluviais em Taguatinga. Também foram eleitos delegados que vão representar os diversos setores de cada cidade frente ao governo. As propostas serão encaminhadas à Câmara Legislativa junto à Lei Orçamentária para 2012.

As garantias aos brasilienses de que suas demandas realmente sejam atendidas não são muitas, apenas a boa vontade dos órgãos governamentais e a viabilidade financeira e estrutural das propostas. Também não haverá qualquer tipo de ônus para o governo se as demandas não forem atendidas, nem mesmo existe uma verba específica para essas obras. Aquelas que passarem pela avaliação e análise dos órgãos administrativos deverão estar elencadas junto ao Orçamento-Geral do DF para o ano seguinte.

LEI ORÇAMENTÁRIA

Em princípio, serão enviadas à Câmara Legislativa para votação como um anexo da Lei Orçamentária do DF, em 15 de setembro. O número total de demandas vindas das plenárias de base não deverá ultrapassar 1.050. Elas estarão ordenadas por prioridade em uma listagem única. As 30 listas vindas já hierarquizadas das regiões administra-

tivas foram reunidas pelo Conselho do Orçamento Participativo. "As primeiras de cada lista receberam uma pontuação maior já que foram consideradas mais urgentes pelos delegados", afirma Sílvia Souza Gama, gerente do Orçamento Participativo na Coordenadoria das Cidades.

Esse é um dos três critérios aplicados para a ordenação das propostas que vieram das cidades. Ainda serão considerados o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o valor da obra. Quanto maior o valor da obra, menor sua pontuação entre as prioridades. Da mesma forma, quanto maior o IDH da região administrativa, sua pontuação também deverá ser menor. Cada cidade poderá apresentar o número de emendas que achar necessário.

A participação popular funciona como uma pirâmide invertida. A comunidade de todos os setores da cidade se reuniu nas plenárias de base, para trazer os problemas de cada bairro da região administrativa. Os delegados juntaram as demandas numa visão da cidade como um todo e ao Conselho cabe apreciar, junto às demandas das regiões, as necessidades de todo o DF. "O objetivo é mostrar para a população como funciona o governo. Existe um longo processo nas instituições para análise de viabilidade das propostas", explica o coordenador do Orçamento Participativo na Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF (Seplan), Alexandre Paranhos.

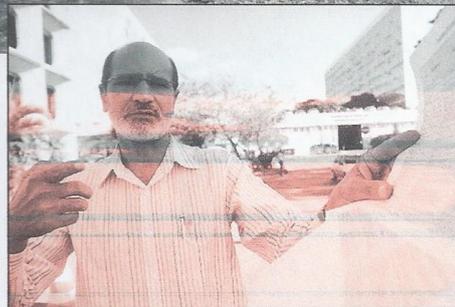
A lista final de demandas será entregue na próxima terça-feira ao governador Agnelo Queiroz. A partir daí, os itens deverão ser apreciados pelos órgãos responsáveis e deverão influenciar a discussão em torno do orçamento público. "A lei orçamentária autoriza os gastos e tem um peso grande dentro do governo que vai trabalhar para atender as demandas", afirma.

Durante o processo de integração das principais necessidades de cada cidade, ficaram mais explícitos os problemas que afligem o morador do Distrito Federal. Mesmo com realidades diferentes e contingente de participação popular ainda mais díspares, grande parte da população é otimista e acredita que o orçamento participativo poderá abrir os olhos do governo para os reais problemas enfrentados no DF.

FOTOS: GEYZON LENIN



Em Taguatinga, a questão pluvial foi priorizada pelos moradores ouvidos. O objetivo são obras que criem bocas de lobo e reformem as vias de canalização de esgoto. Haroldo (ao lado) acompanhou as plenárias e foi eleito delegado para a área de Educação



Necessidades das regiões

Em Taguatinga, foram eleitos 216 delegados e seis conselheiros. Um deles é o servidor público Haroldo Alves de Melo. Ele participou das plenárias e foi eleito delegado para a área de Educação. Após as reuniões do Fórum, tornou-se conselheiro com visão mais ampla das necessidades de sua região administrativa dentro das demandas de cada cidade do Distrito Federal.

Haroldo conta que o número de propostas oscilou muito desde o início das reuniões. Alguns itens foram suprimidos e outros encampados por outras cidades. "O objetivo foi eleger dentro das prioridades de

cada regional o que é prioritário para o desenvolvimento geral da cidade. Os anseios de cada comunidade precisam ser atendidos no âmbito do DF como um todo", detalha Haroldo.

LAGO SUL

Em Taguatinga, a questão pluvial foi priorizada. Segundo Haroldo, quase todos os setores apontaram o problema, escolhida como prioridade número um entre todos os conselheiros. O objetivo são obras que criem bocas de lobo e reformem as vias de canalização de esgoto que têm estrutura precária.

Os oito delegados e dois con-

selheiros eleitos no Lago Sul buscam a atenção do governo para a segurança pública. Eles foram escolhidos por 95 membros da comunidade na plenária de base. Entre as 24 propostas dos moradores, o projeto de aplicação de monitoramento por câmeras foi listado como a maior prioridade da região.

A demanda foi colocada como proposta democrática que atenderia ao maior número de beneficiados no Lago Sul que veem na diminuição da criminalidade o grande desafio. As propostas foram encaminhadas à Coordenadoria de Cidades que analisará a viabilidade de cada uma.

APÊNDICES

APÊNDICE “A” – ROTEIRO DA ENTREVISTA PARA OS CONSELHEIROS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO FEDERAL - OPDF

Conselheiro (associativismo)

- Como tomou conhecimento do OP?
- O que o motivou para participar do OP?

Representação (retorno às bases, representação técnica e política)

- O OP conseguiu estimular a participação da sociedade civil na sua Cidade? Cite exemplos?

Natureza/organização/gestão (composição, metodologia)

- Como se deu o processo de divulgação e socialização da informação na explicação do OP na cidade? Com cartilhas, alto-falante, etc.
- Como se deram as eleições dos conselheiros e delegados?
- Você acha que as três comissões do OPDF funcionam? De que maneira Cite exemplos
- Qual o papel do conselho\conselheiro do OP?

Poder de decisão (influência, poder deliberativo ou não)

- O conselheiro tem alguma influência na execução e fiscalização das prioridades decididas pela população nas plenárias? Cite exemplos.
- Você acha que o OP é um instrumento de construção de cidadania e democracia? Se sim cite exemplos?
- Nas reuniões você sempre colocava suas idéias? Eram aceitas?
- Quem tem maior poder de influência na execução do OP: governo, conselheiros ou participação popular?

Práticas políticas (influência do partido, clientelismo, autoritarismo, burocracia/tecnocracia, resistência da sociedade civil [mobilização e organização], tensão com o legislativo).

- Em sua opinião houve um compromisso político da administração com todo o processo do OP desde a implantação até a execução das obras? Se não, por quê? Cite exemplos.
- Qual a relação da administração regional com o OP?

- Existe pressão/mobilização da população para execução das prioridades? Se sim, cite exemplos.
- Há tensão no OPDF? De que maneira? Cite exemplos.
- O poder executivo sempre acatou a decisão do OP?

Impactos/avanços/desafios

- O OP mudou a sua Cidade para melhor? Cite alguns exemplos.
- A sua participação no OP trouxe impacto para sua vida? Se sim, em que?
- Quais os avanços que você destacaria que o OP deixou para sua Cidade?
- Quais os limites enfrentados pelo OP na sua cidade?
- Você acha que o OP deve ser institucionalizado, ele deve virar lei?

APÊNDICE “B” – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DO GOVERNO

Sobre o entrevistado

Idade

Sexo

Escolaridade

Profissão

Cargo

Organização Política

Sobre o OP

1. Como tomou conhecimento sobre o OP?
2. Participou da primeira implementação do OP no DF em 1995? Se sim, como foi a experiência?
3. Quais os avanços que você destacaria que o OP tem deixado para a sua cidade?
4. Quais são as maiores dificuldades que o OP enfrenta hoje em sua implementação?

Sobre cultura política e os projetos políticos no espaço público

5. Em sua opinião, a sociedade civil decide sobre as políticas públicas por meio do OP? Por quê?
6. Existe tensionamento na execução do OP? Se sim, porque e em que momentos?
7. Em sua opinião, há projetos políticos em disputa no contexto do OP?
8. Qual é o papel da Administração Regional no OP?
9. Como foi a participação e/ou qual foi o papel da administração regional no processo de chamamento da comunidade para participarem do OP?
10. Existe uma pessoa de referência do orçamento participativo nas administrações regionais, o CROP?
11. Existe pressão da comunidade para com a administração regional em relação ao OP?
12. A administração regional cede espaços locais para o acontecimento das reuniões dos delegados?

Sobre o potencial “democratizante” do OP

13. O OP pode contribuir com uma relação mais democrática entre Estado e Sociedade Civil? Por quê?
14. No processo de decisão e encaminhamento das demandas do OP qual a influência da Administração Regional, da Coordenadoria das Cidades e dos partidos políticos? E a da população?
15. Em sua opinião, a execução das demandas decididas no OP foram priorizadas?

APÊNDICE “C” – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DO GOVERNO

Universidade de Brasília – UnB

Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Democracia, Sociedade Civil e Serviço Social (GEPEDSS)

Coordenadora: Angela Neves

Discente: _____

Questionário

Qual é a sua idade?

- entre 16 a 19 anos
- entre 20 a 30 anos
- entre 40 a 50 anos
- 60 anos ou mais

Sexo

- Masculino
- Feminino

Escolaridade

- Não estudou
- Ensino Fundamental incompleto
- Ensino Fundamental completo
- Ensino Médio completo
- Ensino Médio incompleto
- Ensino Superior incompleto
- Ensino Superior completo
- Pós-graduação

1 - Além do OP, você integra algum outro espaço de participação? Se sim, qual?

- Movimento Social. Qual? _____
- Partido político. Qual? _____
- Associação de moradores/comunitária
- Conselho de defesa de direitos/de políticas públicas. Qual? _____
- Organização Não Governamental (ONG). Qual? _____

() Outro. Qual? _____

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

() Sim

() Não

3- Você considera o OP um instrumento que possibilitou maior democratização da gestão no seu município?

() Sim

() Não

4- Você acha que o papel dos conselheiros é bem esclarecido e definido?

() Sim

() Não

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

() Sim

() Não

6 – Você participa de alguma comissão temática do OP?

() Sim. Qual? _____

() Não

**APÊNDICE “D” – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
– TCLE**

Brasília, __/__/____

Eu, _____, R.G. _____

concordo em participar, por livre e espontânea vontade, da pesquisa “Projeto de dissertação intitulado: **“Democracia e participação social: um estudo sobre o Orçamento Participativo no Distrito Federal”** a ser apresentado pela mestrandia e pesquisadora Priscila Nolasco de Oliveira ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília – UnB, e a possíveis congressos e revistas científicas especializadas, na qualidade de artigo.

Assim, responderei às perguntas referentes à minha experiência como _____ (gestor/a público/a, delegado/a, conselheiro/a) do Orçamento Participativo.

Estou ciente que a entrevista será gravada, transcrita e analisada pela pesquisadora e que as fitas e/ou relatórios escritos com a entrevista serão arquivadas após a finalização do estudo. Além disso, estou ciente que não serei identificada/o no trabalho escrito ou apresentado e que na pesquisa será utilizado um pseudônimo quando houver necessidade de referência à pessoa entrevistada. Tenho garantia de sigilo aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa e minha participação é voluntária, estando livre de qualquer remuneração ou despesa.

Declaro também estar ciente que durante a pesquisa, se tiver dúvidas serei esclarecida pela pesquisadora pelo correio eletrônico xxxxxxxxxxxx, e pelo número de telefone (61) xxxxxxxx. Por fim, terei a liberdade de recusar a responder às perguntas que me causem constrangimento, a participar ou retirar meu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalidade alguma.

O termo foi assinado por mim e pela pesquisadora.

Entrevistada/o _____

Pesquisadora _____