



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

**DEMOCRACIA E GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE NITERÓI (RJ)**

Tatiana Gonçalves dos Santos

**Niterói – RJ
Novembro de 2008.**

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

**DEMOCRACIA E GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: UM ESTUDO DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE NITERÓI (RJ)**

Dissertação apresentada ao programa de Estudos Pós-Graduados da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, por Tatiana Gonçalves dos Santos, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Política Social.

Banca Examinadora:

Profª Drª Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato – Orientadora

Universidade Federal Fluminense – UFF

Profº Drº João Bôsko Hora Góis – Examinador

Universidade Federal Fluminense - UFF

Profª Drª Ludmila Rodrigues Antunes – Examinadora

Pesquisadora Visitante da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP). Fundação Oswaldo Cruz

Niterói – RJ

Novembro de 2008.

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer a força maior que me guia, que me protege, que não me deixa desanimar nos momentos difíceis da vida, pois me mostra que depois da tempestade vem a bonança, e que a gente colhe o que a gente planta.

Ao privilégio de poder sentir essa força que não tem espaço, nem tempo, nem dimensão, que está dentro de cada um de nós e é imortal, pois como já dizia um famoso escritor: “há mais mistérios entre o céu e a terra do que pode imaginar a nossa vã filosofia”.

Essa força que me mostrou que a vida é um eterno aprendizado e que precisamos ter humildade, serenidade e sabedoria, pois não somos donos da verdade.

Essa força que me ajuda a reconhecer meus erros e que me faz melhorar a cada dia.

Essa força que me mostrou que a beleza da vida está nas coisas mais simples.

Ao meu avô Mário Rosa, querido, que me mostrou que essa força é o amor eterno que nos une e nos mantém vivos, que conduz nossas atitudes e nos torna imortais.

À minha família, meu pai, minha mãe, meus irmãos, por me proporcionarem momentos tão felizes. Em especial, minha mãe, que é um exemplo de amor incondicional, de fortaleza, coragem, e que independentemente de cordão umbilical, estaremos sempre ligadas uma a outra, pois você é a única que me conhece como ninguém. Obrigada por, acima de tudo, ser minha melhor amiga.

Ao meu amor e companheiro Paulo Gustavo, por fazer da nossa vida uma rotina “imprevisível”, que renova a cada dia nosso amor, nossa admiração um pelo outro e nossas expectativas na vida. Obrigada pela paciência e compreensão.

À minha orientadora, professora, chefe e amiga Lenaura Lobato, pela nossa convivência durante esses oito anos de amizade. Obrigada pelas orientações nos fins de semana na sua casa, pelas contribuições ricas e precisas. Obrigada por acreditar no meu potencial.

À professora Sonia Fleury, pelo privilégio de ter sido sua orientanda e pelas importantes contribuições, que foram fundamentais para este trabalho.

À professora Mônica Senna, pelas ótimas indicações de textos e livros sobre a temática da participação social.

Aos convidados da banca, João Bôsko Hora Góis e Ludmila Antunes por terem aceitado o convite. Agradeço à professora Eliana Labra pela importante contribuição durante a banca de qualificação.

Às minhas queridas amigas do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, Mariana Faria e Marília Correia, pela amizade, pela força, pelas palavras de incentivo.

Às minhas amigas queridas, que acompanham minha trajetória de vida e que vibram com minhas conquistas: Elaine, Eliane, Fernanda, Ana Paula e Sandra

Aos amigos do mestrado, Valrei, Juliana, Ana Paula, Ariane, Liandra, Leida, Vinícius, Marcos, Marcilene, Norma e Rosana pela troca de experiências e aprendizados, pelos ricos debates durante as aulas e pelos momentos de confraternização. Em especial, minha amiga Mariza, pela amizade sincera, pelo apoio nos momentos difíceis.

À todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a concretização deste trabalho, o meu sincero agradecimento.

*“Senhores constituintes: a Constituição, com as correções
que faremos, será a guardiã
da governabilidade.*

*A governabilidade está no social. A fome, a miséria, a
ignorância, a doença inassistida são ingovernáveis.*

*A injustiça social é a negação do governo e a condenação
do governo.”*

(Ulysses Guimarães)

RESUMO:

Esta dissertação tem por objetivo analisar os mecanismos de gestão e organização política do Orçamento Participativo (OP) no município de Niterói, estado do Rio de Janeiro, no período de 1997 a junho de 2008. Para tanto, foram realizadas entrevistas com os sete gestores, representantes dos gestores, também chamados coordenadores do OP, e com três conselheiros do OP. A análise das entrevistas levou em consideração quatro categorias de análise: 1) Acesso a direitos de cidadania; 2) Capacidade de resposta do OP; 3) Gestão do OP; e 4) Contexto político de implementação do Orçamento Participativo.

A análise desses mecanismos de gestão possibilita o entendimento acerca do potencial democrático do OP de Niterói, ou seja, as possibilidades de construção de uma esfera pública democrática que se constrói na inclusão dos atores na comunidade política e no poder de interferência no processo decisório.

Palavras-Chave: Democracia, Esfera Pública Democrática, Gestão Pública Participativa, Participação Política.

ABSTRACT:

This thesis object is to analyze the management mechanisms and the political organization of the Participative Budget (PB) in Niterói city, Rio de Janeiro, between 1997 and June of 2008. Therefore, interviews with seven managers, manager delegates, also called PB coordinators and three PB counsels were done. The interviews analysis used four analysis categories: 1)Rights and citizenship access 2)The PB's answer capacity; 3)PB's management; and 4)Political context of the Participative Budget implementation. This management mechanisms analysis allows the comprehension about the democratic potential of Niterói's PB, that is, the possibilities to construct a democratic public field which is built with the actors' incorporation in the political community and with the interference power in the decisive process.

Key words: Democracy, Democratic Public Field, Participative Public Management, Political Participation.

SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO:	9
CAPÍTULO I - TEORIAS DEMOCRÁTICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	11
1.1) Participação e democracia	16
1.2) Participação Social no Brasil e as inovações da Constituição de 88.	23
1.3) Novas formas de participação social no Brasil	27
CAPÍTULO II - OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) PARA O APROFUNDAMENTO DEMOCRÁTICO	41
2.1) Orçamento Participativo (OP) de Niterói: 1997-2008.....	47
2.2) Os mecanismos de gestão e a organização política do Orçamento Participativo de Niterói.....	54
Considerações Finais:	76
Referências Bibliográficas:	79
Referências Consultadas:	83

INTRODUÇÃO:

Esta dissertação tem por objetivo analisar o processo de implementação do Orçamento Participativo (OP) no município de Niterói, estado do Rio de Janeiro, no período de 1997 a junho de 2008. Diversos autores concordam que a implantação de instrumentos participativos (Orçamentos Participativos, Conselhos), principalmente a partir da Constituição de 88, representa um importante avanço na relação entre Estado e Sociedade com vistas à efetivação da democracia. Tanto pelas limitações dos mecanismos tradicionais de representação, em uma sociedade cada vez mais complexa e diversa, quanto pela possibilidade de criação de espaços que aproximem o cidadão do Estado, permitindo um maior controle sobre os resultados das ações públicas, quanto também como estímulo mesmo à participação cívica. Essas experiências, contudo, têm enfrentado problemas que comprometem sua efetividade. Nesse sentido, analisá-las representa uma possibilidade de identificar ações que permitam sua consolidação como espaços públicos de participação política.

O Orçamento Participativo representa uma experiência efetiva em que a gestão pública é baseada na participação da população, ou de forma direta, ou através de sua representação organizada nas diversas fases de elaboração e execução do orçamento. O interesse pelo tema do OP de Niterói se deve ao fato dele apresentar características relacionadas à gestão pública participativa que possibilitam o entendimento acerca das condições criadas pelo Estado para a consolidação desses espaços públicos de participação. Ou seja, interessa conhecer e analisar como o Estado, aqui a prefeitura de Niterói através de sucessivos governos, geriu o OP, com vistas a identificar que mecanismos favorecem uma melhor relação entre Estado e sociedade na construção de espaços públicos de participação. Tendo em vista que o OP de Niterói está sendo implementado há dez anos no município, sua trajetória revela mudanças na gestão do OP com conseqüências para os objetivos. Logo, a hipótese do estudo é de que os mecanismos de gestão são cruciais na efetividade de mecanismos como o OP e interferem na qualidade da relação Estado-Sociedade.

O estudo é apresentado em 2 capítulos. O primeiro capítulo aponta a relação dos principais modelos democráticos com a idéia da participação, procurando destacar as possibilidades da democracia participativa para a complementação do modelo representativo tradicional de democracia. Destaca-se também a problematização da relação entre Estado e Sociedade no Brasil, onde apontam-se os principais elementos da cultura política que permeiam a cultura hegemônica. Além disso, aborda o desenvolvimento de movimentos contra-hegemônicos que culminaram com a Constituição de 88, que consolidou a garantia dos direitos de cidadania e institucionalizou mecanismos de democráticos de participação que favorecem a transformação da relação Estado-Sociedade.

O capítulo 2 analisa os principais mecanismos de gestão e organização política do Orçamento Participativo de Niterói (RJ), no período de março de 1997 a junho de 2008. Foram realizadas entrevistas com os sete gestores, representantes dos gestores, também chamados coordenadores do OP, e com três conselheiros do OP. A análise das entrevistas levou em consideração quatro categorias de análise: 1) Acesso a direitos de cidadania; 2) Capacidade de resposta do OP; 3) Gestão do OP; e 4) Contexto político de implementação do Orçamento Participativo. Essas categorias estão relacionadas a estudos que tratam dos principais componentes presentes na gestão pública participativa (cidadania, accountability, capital social e abordagens metodológicas sobre o processo decisório das políticas públicas), componentes que fundamentam a discussão sobre a relação Estado-Sociedade e a construção de espaços públicos democráticos.

A análise desses mecanismos de gestão possibilita o entendimento acerca do potencial democrático do OP de Niterói, ou seja, as possibilidades de construção de uma esfera pública democrática que se constrói na inclusão dos atores na comunidade política e no poder de interferência no processo decisório.

CAPÍTULO I - TEORIAS DEMOCRÁTICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Este capítulo aponta a relação dos principais modelos democráticos tratados na literatura recente, com a idéia da participação, procurando destacar as possibilidades para a complementação do modelo representativo de democracia. Dentre os estudos apresentados, ressaltam-se as principais discussões acerca da relação entre a participação e a democracia deliberativa, e as possibilidades de combinação da democracia representativa e a democracia participativa com vistas à efetivação da democracia.

Nobre (2004) apresentou brevemente alguns modelos da teoria da democracia, em seus estudos sobre democracia e participação social.

O primeiro modelo é conhecido como “competitivo elitista” ou simplesmente “elitista”. A principal referência teórica desse modelo é Joseph Schumpeter, que entende a democracia como uma competição entre políticos, pertencentes a partidos, que disputam o direito de governar. Assim, para Schumpeter, a democracia consiste simplesmente numa ordenação institucional a partir da qual se realizará o processo de decisões políticas e, ainda, graças à qual alguns adquirem a faculdade de decidir através de uma luta concorrencial pelos votos do povo. Ou seja, a democracia é associada à idéia de mercado e resume-se a uma democracia “formal”, na qual a idéia de governo do povo se encontra limitada a um conjunto de regras inspiradas na idéia de mercado. Assim como os empresários precisam concorrer entre si em busca de mais clientes, os políticos e partidos concorrem em busca do maior número de eleitores (votos) possível. Deste modo, no modelo de democracia pressuposto por Schumpeter:

os únicos participantes integrais são os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos. O papel do cidadão comum é não apenas grandemente diminuído, mas também freqüentemente descrito como uma indesejável violação do processo de decisão pública regular. (Nobre, 2004, 31).

O segundo modelo apontado é o “modelo pluralista”, cuja principal referência é Robert Dahl. A teoria pluralista apóia-se na idéia de democracia como um estímulo e como garantia da competição e participação entre grupos de interesses, tais como: organizações, sindicatos, partidos políticos, grupos étnicos, grupos religiosos, dentre outros. Assim, a competição (oposição e possibilidade de contestação) e a participação política (inclusão no sistema) seriam, para Dahl, as duas dimensões fundamentais a partir das quais as democracias deveriam ser avaliadas. Quanto mais se avança nessas duas direções, mais são ampliadas as oportunidades de contestação (oposição) e de inclusão no sistema.

Com isso, faz-se notório o crescimento do número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas. Caracterizado está nada mais que um jogo, em que sobreviverá quem melhor articular suas estratégias. (Sales, 2005, 234)

O terceiro modelo é o legal, cujas principais referências teóricas se devem a Friedrich Hayek e Robert Nozick. Esta concepção defende a idéia de que as liberdades negativas devem prevalecer em conflitos de princípios políticos e jurídicos. Os argumentos são voltados para a deslegitimação do intervencionismo estatal. Defende-se radicalmente um Estado mínimo (que se restrinja à garantia das liberdades individuais) e o *laissez-faire* como o fundamento para a organização da vida social. A democracia para esses autores deve ser entendida não como um fim em si mesmo, mas como um *meio* para salvaguardar “o mais alto fim político: a liberdade”. (Nobre, 2004, 33)

O quarto modelo descrito é o “participativo”, para o qual:

é de fundamental importância superar não apenas as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios. (idem)

O modelo de democracia participativa requer que se vá além da institucionalidade pressuposta pela democracia representativa.

Para essa vertente, portanto, as instituições representativas e o próprio governo devem ser entendidos meramente como meios de realização da vontade dos cidadãos e jamais como as instituições democráticas por excelência, o que significa, antes de mais nada, que um democrata participativo não aceita qualquer divisão rígida entre Estado e sociedade civil. (Nobre, 2004, 33)

O quinto modelo é representado pelos “democratas deliberativos”, cujas idéias tiveram seu primeiro impulso com a proposição de Bernard Manin: (i) que a “deliberação” seja entendida a partir de dois sentidos – discussão e decisão – e (ii) que a decisão dependa teoricamente da deliberação. A importância dessa proposição se deve ao fato de ter sido a partir dela que Joshua Cohen fez a primeira formulação da corrente deliberativa, afirmando a centralidade da justificação política para a deliberação. Assim, “justificar o exercício do poder político coletivo é proceder com base na argumentação pública livre entre iguais. Uma democracia deliberativa institucionaliza este ideal.” (Manin *apud* Nobre, 2004)

Nobre ressalta que um processo de deliberação precisa ter algumas características básicas, tais como:

- (i) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria; todos têm as mesmas chances de iniciar atos de fala, questionar, interrogar e abrir o debate;
- (ii) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo; e
- (iii) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo pelo qual elas são aplicadas ou conduzidas.

Nesse sentido,

teorias normativas da democracia não podem aceitar reduzir a democracia à sua forma de organização político-estatal, particularmente ao sistema partidário. Desse modo, se é verdade que uma teoria normativa da democracia não pode deixar de considerar a institucionalidade político-estatal como um seu momento fundamental, ela também não pode partir sem mais da idéia de uma sociedade centrada no Estado. Mais que isso, tem de compreender a democracia como uma forma de vida, como pressupondo uma cultura política da qual ela depende, para a institucionalidade político-estatal, inclusive. (Manin apud Nobre, 2004)

Vale destacar ainda os estudos de Young (2001) sobre a democracia deliberativa e sua proposta de uma “democracia comunicativa”. A autora apresenta um modelo alternativo à teoria democrática baseada nos interesses. Neste sentido, propõe a “democracia comunicativa”, um ideal onde as diferenças culturais e de perspectiva social são consideradas recursos a serem utilizados na compreensão da discussão democrática. Além disso, a “democracia comunicativa” pressupõe formas de comunicação que se somam à argumentação crítica da discussão política.

Uma das críticas da autora está relacionada às implicações exclusivistas do modelo deliberativo baseado nos interesses. Para ela, este modelo restringe a discussão democrática à argumentação e supõe a unidade como meta ou ponto de partida da discussão democrática. A outra crítica refere-se à suposição dos teóricos deliberativos de que o isolamento do poder político e econômico seria suficiente para se alcançar a igualdade dos interlocutores na discussão política. Nessa perspectiva, não são levadas em consideração as diferenças culturais e de posição social que podem existir no discurso. Logo, Young (2001) afirma:

Uma teoria da democracia deliberativa que trata das diferenças sociais e da maneira em que o poder entra no discurso em si reconhece a especificidade cultural das práticas deliberativas e propõe um modelo mais inclusivo da comunicação. (Young, 2001, 370)

Para os teóricos deliberativos, a “construção da unidade” consiste na transformação de preferências de interesse próprio em opiniões mais objetivas ou gerais sobre os problemas coletivos. Porém, Young (2001) aponta que no processo de discussão política existem grupos diferenciados em relação a cultura e posição social. Logo, as opiniões e idéias dos privilegiados dominarão a definição do bem comum.

A proposta de Young (2001) é pensar a unidade a partir de alguns elementos necessários à democracia comunicativa. São eles: o respeito mútuo, ou seja, reconhecer que todos têm direito de expressar suas opiniões; a interdependência significativa, refere-se à importância das pessoas envolvidas morarem próximas e estarem ligadas umas às outras; e a existência de acordos acerca de procedimentos. Dessa forma, as diferenças de posição social e de cultura funcionam como recursos para a razão pública e não como divisões. Ou seja, a pluralidade de pontos de vista faz com que cada participante possa compreender melhor a realidade, os problemas coletivos e as possíveis conseqüências.

“As pessoas atingem o entendimento, segundo essa concepção, quando transcenderam o que os diferencia e divide, tendo adotado os mesmos significados ou crenças ou princípios.” (Young, 2001, 378)

Por fim, Young (2001) propõe a ampliação das formas de comunicação para além da argumentação crítica. Ou seja, propõe três elementos que uma concepção mais ampla da democracia comunicativa requer: saudação, retórica e narração. De maneira resumida, pode-se dizer que a saudação refere-se a uma “(...) condição lógica e de motivação para o diálogo que visa a atingir o entendimento e que as partes no diálogo reconheçam umas às outras em suas particularidades (...)”. A retórica “(...) determina as formas e estilos de falar que reflexivamente chagam à platéia em forma de discurso (...)”. E por último, a narração: “(...) a narrativa não exhibe apenas a experiência e os valores do ponto de vista dos sujeitos que os têm e detêm. Revela também um conhecimento social total do ponto de vista daquela situação social”. (Young, 2001, 380;382;384)

1.1) Participação e democracia

A idéia de democracia esteve, em sua origem, totalmente associada à de participação. Sabe-se que a democracia nasceu no mundo grego, com a experiência da *pólis* ateniense, há mais de 2.500 anos. Em grego, *demos* significa povo e *kracia* significa governo. Se, por um lado, na democracia ateniense, nem todos podiam participar (mulheres, estrangeiros, escravos e crianças estavam excluídos das decisões políticas da cidade), por outro lado, ela é tomada como modelo clássico no que diz respeito à sua forma direta de exercício da participação. De fato, todos aqueles considerados “cidadãos” iam para a *ágora* – praça principal da cidade – participar ativamente, ou seja, discutir e decidir questões que diziam respeito aos assuntos públicos.

A partir da exposição anterior dos modelos teóricos de democracia, pode-se perceber que essa vinculação entre democracia e participação não é direta nem óbvia. De fato, em cada um deles, a idéia de “participação” tem um significado diferente. Por exemplo, enquanto nos modelos “elitista” e “pluralista” a noção de participação diz respeito, sobretudo, à participação eleitoral (ao voto e à competição), nos dois últimos modelos – participativo e deliberativo –, ela quer dizer muito mais, já que aborda o caráter ativo e direto da participação.

De modo geral, pode-se dizer que a noção de participação nas democracias modernas foi fortemente construída a partir do princípio da “representação”, que progressivamente veio a se tornar um significado hegemônico para a política e a democracia.

Avritzer e Santos (2002) argumentam que essa concepção hegemônica de democracia entende a questão da representação como “a única solução possível nas democracias de grande escala”. Ou seja, frente ao tamanho do *demos*, a única maneira de resolver os problemas relevantes para os cidadãos consistiria na delegação de decisões para seus representantes. Nesse sentido, os cidadãos “autorizam” a seus representantes a deliberação de assuntos que lhes dizem respeito. Conseqüentemente, a participação na democracia representativa é exercida indiretamente, resumindo-se à escolha dos cidadãos – através do voto – de quem serão seus representantes.

Contudo, resumir a democracia à representação significa restringi-la a seu aspecto formal, fazendo com que tanto a “participação” quanto a própria democracia tenham suas potencialidades radicalmente limitadas. Com isso, há uma tendência a um afastamento entre mundo social e mundo político, ou seja, entre o povo e seus representantes.

Pode-se dizer que esse afastamento foi agravado nas democracias contemporâneas. Não é à toa, inclusive, que vem sendo percebido um “mal-estar” das democracias de sociedades desenvolvidas, observado pelo progressivo desinteresse da população desses países pela política e pelo absenteísmo eleitoral bastante significativo. (Santos, 2006) Mas, se por um lado, aprofundaram-se e explicitaram-se os limites da democracia representativa, por outro lado, estimulou-se toda uma produção teórica e ações voltadas para o resgate e/ou a reinvenção da idéia de “participação” (direta) para a democracia.

Nessa linha, Moroni (2006) propõe que democracia participativa seja entendida como:

arranjo institucional que amplia a democracia política e o espaço público. Por sua vez, a legitimidade da democracia participativa fundamenta-se no reconhecimento do direito à participação, da diversidade dos sujeitos políticos coletivos e da importância da construção do espaço público de conflito/negociação. (Moroni, 2006, 5)

Assim, o objetivo estratégico da democracia participativa é a universalização da cidadania, ou seja, “a construção de uma democracia cotidiana. A democracia não pode ser algo abstrato na vida das pessoas ou, de concreto, representar apenas as eleições. Deve proporcionar ao cidadão e à cidadã a participação plena nas questões que lhes dizem respeito, além de favorecer sua soberania, autodeterminação e autonomia.” (Moroni, 2005, 290)

Para Avritzer e Santos (2002), existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade.

Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação institucional. A democracia representativa em nível nacional (...) coexiste com a democracia participativa em nível local, acentuando determinadas características participativas (...) [Já a] complementaridade implica uma articulação mais profunda entre [as duas] (...). Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. (ibidem, 75)

Estudos recentes propõem que a idéia de deliberação seja pressuposta na questão da participação. Embora haja variadas versões e definições de “democracia deliberativa”, Ugarte (2004) sugere que, ainda assim, é possível destacar dois elementos centrais compartilhados por todas elas:

a idéia de que na tomada das decisões coletivas devem participar todos os potenciais destinatários das mesmas ou, em sua falta, seus representantes; 2) a idéia de que a tomada das decisões deve ser o resultado de um intercâmbio de argumentos entre os participantes que, durante a discussão, devem respeitar os critérios de imparcialidade e de racionalidade. A primeira idéia constitui o elemento democrático da teoria, e a segunda representa seu elemento propriamente deliberativo. (ibidem: 98)

Assim, as teorias deliberativas consideram que a *participação* dos cidadãos na deliberação e na tomada de decisões deve ser entendida como o elemento central da democracia. Pressupõem também que os cidadãos, por sua vez, são imbuídos de espírito público, atuam com razoabilidade e se respeitam mutuamente. Por fim, essas teorias sustentam que a capacidade que a democracia tem de produzir decisões justas e corretas depende da participação ativa e refletida dos cidadãos durante o processo deliberativo e na tomada de decisões. Então, “a participação é a fonte de legitimidade e de justificação moral da democracia e, por isso mesmo, representa o valor político de maior grau (...) A idéia de fundo é simples: maior participação, melhor democracia.” (Ugarte, 2004, 98-99)

Ugarte (2004) afirma que muito se escreveu sobre os pontos frágeis da teoria da democracia deliberativa e, dentre as principais críticas, ressalta como exemplos:

seu caráter idealista, sobre a ambigüidade existente nos pressupostos de imparcialidade e razoabilidade, o problema por almejar o consenso (o que seria um ideal pré-moderno, na medida em que exclui o dissenso democrático, e, por isso mesmo, ameaçaria a própria democracia).

Dryzek (2004) argumenta que, à primeira vista, a democracia deliberativa pode parecer mesmo idealista, uma vez que sua legitimidade se fundamentaria na participação na deliberação de todos aqueles sujeitos à decisão em questão. Ou seja, a necessidade teórica de se vincular participação com a presença de todos indivíduos no processo deliberativo – o que, na prática, tornaria o processo impossível de se realizar concretamente. Dryzek (2004) sugere que a legitimidade da deliberação não seja baseada naquilo que ele chama de “economia deliberativa”, ou seja, uma contagem de cabeças de indivíduos presentes na deliberação. Alternativamente, ele propõe uma abordagem centrada na concepção de democracia discursiva que enfatiza a “competição de discursos na esfera pública”. Assim, Dryzek (2004) entende que a esfera pública seja entendida como um “lar de uma constelação de discursos” e define “discurso” como uma maneira compartilhada de se compreender o mundo inserido na linguagem.

Nesse sentido, discurso sempre apresentará determinadas assunções, juízos, discordâncias, predisposições e aptidões. Estes termos comuns significam que os aderentes a um dado discurso serão capazes de reconhecer e processar estímulos sensoriais em histórias ou relatos coerentes, os quais, por seu turno, podem ser compartilhados de uma maneira intersubjetivamente significativa. Consequentemente, qualquer discurso terá em seu centro um enredo, o qual pode envolver opiniões tanto sobre fatos como valores. (DRYZEK, 2004, 48)

Dryzek (2004) argumenta que a deliberação como competição de discursos na esfera pública conserva a idéia da democracia deliberativa de que “pretensões em favor de ou contrárias a decisões coletivas requerem justificção àqueles submetidos a essas decisões”. (*ibidem*, 51) Ao mesmo tempo, essa concepção de deliberação consegue apresentar uma resposta ao problema da limitação da

economia deliberativa, isto é, a impossibilidade de *todos* os cidadãos participarem sempre do processo deliberativo.

Para Dryzek (2004), a legitimidade discursiva pode ser “alcançada quando uma decisão coletiva for consistente com a constelação de discursos presentes na esfera pública, na medida em que essa constelação seja submetida ao controle refletido de atores competentes. Essa concepção acompanha uma definição de opinião pública como o resultado provisório da competição de discursos na esfera pública conforme transmitido ao Estado.” (*ibidem*, 52) Percebe-se, portanto, que o pressuposto da competição de discursos diverge: (i) da idéia de satisfação de todas as demandas num processo deliberativo; (ii) da idéia de consenso como resultado da deliberação e, ainda, (iii) da exigência de redução do número de participantes para que a deliberação se torne possível – já que, para a abordagem da competição de discursos, o número de participantes da deliberação é indeterminado, ou seja, nem há uma necessidade de que *todos* os indivíduos participem, nem uma exigência de limitação dos participantes para que a deliberação seja possível.

Avritzer (2007), em seus estudos sobre a sociedade civil, instituições participativas e representação, traz contribuições importantes que irão complementar a discussão, dentre elas, algumas idéias de Dryzek (2000) sobre a representação discursiva. Sendo assim, Avritzer (2007) propõe algumas questões que nos ajudam a pensar possibilidades de combinação da democracia representativa e democracia participativa. E dentre as concepções analisadas (Houtzager, Gurza Lavallo, Castello e Urbinati) apud Avritzer (2007), cabe destacar, a concepção de Dryzek (2000), do livro “Deliberative Democracy and Beyond”, que segundo Avritzer, foi o autor que mais percebeu as antinomias das formas contemporâneas de representação.

Dryzek (2000) apud Avritzer (2007), em sua teoria sobre a representação discursiva propõe uma diferenciação entre a representação de pessoas e interesses, e a de discursos. Neste sentido, tem como objetivo separar a dimensão discursiva da dimensão eleitoral.

Segundo Avritzer (2007), posteriormente, a crítica de Dryzek (2000) passa a ser a crítica à exclusividade do *demos*.

Dryzek (2000) aponta que a concepção eleitoral de representação supõe que a categoria *demos* enquanto agregação da totalidade dos indivíduos não seria capaz, através do sufrágio, de reunir as múltiplas dimensões da política moderna. (Avritzer, 2007, 12)

Segundo Avritzer (2007), Dryzek (2000) sugere a criação de uma câmara de discursos que exista associada a formas de representação de indivíduos.

Avritzer (2007) aponta que a proposta da câmara de discursos de Dryzek (2000) pressupõe a necessidade de se identificar um grupo de discursos diferentes de maneira que possam ser colocados em oposição uns contra os outros. Porém, apesar dos avanços de Dryzek (2000) com relação à temática, Avritzer (2007) destaca algumas limitações à sua proposta.

No entanto, a proposta de Dryzek (2000) tem três limitações importantes: em primeiro lugar, separa representação de indivíduos daquela de idéias, o que me parece um pouco difícil de ser feito, e ignora o fato de que não se representam só discursos, mas também interesses, valores e idéias. Em segundo lugar, ele supõe que a sociedade civil se limita à advocacia de idéias (...) Em terceiro lugar, Dryzek (2000) ignora que a maior parte das vezes nas quais a sociedade civil está exercendo funções de representação, ela está apoiada em organismos deliberativos com os quais divide prerrogativas com membros do Poder Executivo e, portanto, a criação de uma câmara unicamente discursiva não resolveria o problema da legitimidade da representação. A questão seria justificar ou negar a representação específica que a sociedade civil exerce em arenas deliberativas. (Avritzer, 2007, 13)

Para Avritzer (2007), a limitação da proposta de Dryzek (2000) está na incapacidade de pensar os elementos não-discursivos das novas formas de representação.

Avritzer (2007) propõe uma forma diferente de se pensar a legitimidade da representação da sociedade civil. Para ele, o conceito de representação deve reforçar tanto os elementos eleitorais quanto os não-eleitorais; ou seja, deve-se pensar em contextos onde a representação eleitoral e a representação da sociedade civil irão conviver. A representação estaria relacionada à autorização e os diferentes tipos de autorização estariam relacionados a três papéis políticos diferentes: o de agente, o de advogado e o de partícipe.

O agente é aquele escolhido no processo eleitoral. O advogado se relaciona à forma de representação que Avritzer (2007) classifica como representação baseada na advocacia de temas, onde não é a autorização explícita que legitima a representação, mas a afinidade com a situação, como no caso das ONGs que defendem atores que não as indicaram. O papel de partícipe, por sua vez, se dá na representação da sociedade civil, a partir da especialização temática e da experiência. Apesar de essa forma de representação, no caso do Brasil, ocorrer a partir de eleições, Avritzer (2007) destaca que ela se diferencia da representação eleitoral, já que consiste em uma forma coletiva e não-institucionalizada de ação, que gera a representação baseada na agregação de interesses.

O importante em relação a essa forma de representação é que ela tem sua origem em uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida freqüentemente no interior de associações civis. (...) A diferença entre a representação por afinidade e a eleitoral é que a primeira se legitima em uma identidade ou solidariedade parcial exercida anteriormente. (Avritzer, 2007, 15)

Para Avritzer (2007), devem ser consideradas as diversas formas de representação que se encontram na política contemporânea – a eleitoral, a advocacia de temas e a representação da sociedade civil. Ele destaca:

“O futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil.” (Avritzer, 2007, 16)

De modo geral, a despeito das inúmeras variações existentes nas definições, estratégias e justificativas para a democracia deliberativa, percebe-se que a idéia central que as faz convergir é a de que a “participação” não pode ficar restrita a uma interpretação meramente formal pressuposta pela democracia representativa. Faz-se necessário, portanto, ampliar a noção de participação de modo a resgatar um conteúdo mais ativo, fazendo com que a democracia possa realmente se aprofundar.

Os modelos de deliberação apresentados pelos autores nos ajudam a pensar os problemas da legitimidade democrática em processos deliberativos, a viabilidade dos processos deliberativos, as consequências da ênfase nas decisões coletivas e as dificuldades para lidar com as condições procedimentais dos modelos normativos de democracia.

1.2) Participação Social no Brasil e as inovações da Constituição de 88.

Este item trata da problematização da relação entre Estado e sociedade no Brasil, apontando os principais elementos da cultura política que permeiam a cultura hegemônica e o desenvolvimento de movimentos contra-hegemônicos que culminaram com a Constituição de 88, esta que consolidou a garantia dos direitos de cidadania e institucionalizou mecanismos de democráticos de participação que possibilitam a transformação da relação Estado-Sociedade.

O Brasil possui uma tradição cultural que alguns autores associam ao modelo de colonização portuguesa, de escravidão e Império, que caracterizou-se por práticas autoritárias e excludentes, o que resultou na não participação do povo na política.

É importante destacar algumas considerações de Sérgio Buarque de Holanda sobre a cultura política brasileira e sua influência para o movimento associativo no Brasil.

Buarque de Holanda (1999) aponta o personalismo (cultura da personalidade) e o patrimonialismo como traços característicos da cultura no Brasil. Segundo Buarque de Holanda (1999), a cultura da personalidade caracteriza-se por relações sociais baseadas não em interesses racionais, mas em sentimentos e afetos. A institucionalização dessa cultura irá impedir a solidariedade e formas de organização mais horizontais no Brasil. Para ele, o patrimonialismo é a forma política específica ao personalismo. E a base social tanto do personalismo como do patrimonialismo, é o engenho – uma estrutura caracterizada por autoridade e poder. Essa estrutura transfere-se para o ambiente da cidade mantendo as mesmas características essenciais.

Buarque de Hollanda (1999) segue sua análise destacando que as duas mais importantes manifestações impessoais do personalismo são o Estado patrimonial e o catolicismo familiar. Através dessas instituições, o dado cultural simbólico se consolida em sistema, o que vai contribuir para a criação de um sistema social baseado em valores personalistas. Neste sentido, o patrimonialismo impede o desenvolvimento de um Estado racional democrático, pois o Estado passa a caracterizar-se pela generalização do princípio de sociabilidade familiar baseada na preferência particularista dos afetos. Já o catolicismo desenvolve-se no personalismo na medida em que inexistente a possibilidade de um questionamento, tensão ética entre a mensagem religiosa e a vida mundana.

Por sua vez, Carvalho (2003) analisa a cultura política a partir da questão da participação social espontânea (não-institucionalizada), sobretudo, destacando a relação entre cultura política e movimento associativo no Brasil. A partir de um estudo histórico do movimento social no Brasil, Carvalho (2003) demonstra que, apesar da cultura política clientelista e de tutela vigente entre as décadas de 30 e 60, e da política autoritária da ditadura militar, houve mobilização social e organização popular em torno de questões sociais.

Para ela, a atitude apática identificada por alguns autores, “não corresponde, porém, à realidade, mas a um discurso que desqualifica a cultura, as formas de agir, de pensar e de participar do povo brasileiro. Mesmo reprimida como ‘caso de polícia’, ocupando apenas as páginas policiais, a participação popular sempre existiu, desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais. Nesta perspectiva, todas as mobilizações e movimentos sociais são formas de participação popular, que se diferenciam segundo as questões reivindicadas, segundo as formas possíveis, definidas tanto pelos usos e costumes de cada época, pela experiência histórica e política dos atores protagonistas, assim como pela maior ou menor abertura dos governantes ao diálogo e à negociação.” (Carvalho, 2003, 1)

Carvalho (2003) cita alguns exemplos de tipos de movimentos sociais na história do Brasil. São eles: Confederação dos Tamoios e os Quilombos; movimentos camponeses “messiânicos” – como Canudos – pelas lutas

abolicionistas, pela Independência, pelas revoltas urbanas contra a carestia; as mobilizações de inquilinos, entre outros.

Carvalho (2003) ainda destaca a importância da participação social no Brasil, caracterizando as experiências dos movimentos sociais a partir da década de 30 até o processo de democratização. Nas décadas de 30 a 60, o movimento operário, o movimento camponês e os movimentos urbanos sofrem pressões cooptadoras por parte de partidos políticos, de parlamentares e governos que buscam submetê-los a seus interesses e diretrizes. Nesse período, a relação entre Estado e sociedade é caracterizada por relações clientelistas, de tutela e de trocas de favores. A partir de 64, com a implantação da ditadura, ocorre o fechamento de sindicatos, a censura da imprensa, o fechamento do Congresso e dos partidos, o fechamento dos espaços públicos e da cidadania que foram construídos. Porém, esse fechamento dos espaços públicos, dos canais de interlocução, não se dá sem a resistência e o enfrentamento dos movimentos sociais, especialmente do movimento estudantil e dos grupos que optam pela luta armada inspirados pelas Revoluções Cubana e Chinesa.

A década de 70 é marcada por mudanças econômicas e políticas que resultaram no surgimento de novas demandas.

Neste contexto emergem novos movimentos sociais como captadores destas novas e candentes demandas sociais. Sua ação abre novos espaços ou “lugares” para a ação política. Na ausência de espaços legítimos de negociação de conflitos, o cotidiano, o local de moradia, a periferia, o gênero, a raça tornam-se espaços e questões públicas, lugares de ação política, constituindo sujeitos com identidades e formas de organização diferentes daquelas do sindicato e do partido. (Carvalho,2003, 2)

Esses novos sujeitos constroem uma cultura participativa e autônoma, mobilizam várias organizações populares em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos ao trabalho como à melhoria das condições de vida no meio urbano e rural, ampliando sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações, como as de gênero e de raça.

Essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública, conquista novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos, mas mantém, ainda, uma posição exterior e antagônica ao Estado, pois as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levavam, sistematicamente, à cooptação ou à repressão. (Carvalho, 2, 2003)

A década de 80 é marcada pelo processo de redemocratização do Brasil. Neste período, tem-se a articulação das organizações populares em federações municipais, estaduais e nacionais e entidades representativas, caracterizando uma nova fase dos movimentos sociais. As propostas reivindicativas passam a ser sistematizadas como propostas políticas e destinadas aos canais institucionais normalizados através das emendas constituintes.

A emergência dos chamados novos movimentos sociais, que se caracterizou pela conquista do direito a ter direitos, do direito a participar da redefinição dos direitos e da gestão da sociedade, culminou com o reconhecimento, na Constituição de 1988, em seu artigo 1º, de que 'Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Carvalho, 2003, 2)

Vitale (2004) destaca como fatos importantes que marcaram esses anos de redemocratização, a campanha por Diretas Já e o processo da Constituinte.

Segundo ela, a Constituição Federal de 1988 impulsionou a prática de elaborar orçamentos públicos em conjunto com a população. Neste sentido, a Constituição afirmou como um dos princípios fundamentais da República a democracia participativa ou democracia semidireta. O conceito de democracia adotado na Carta não se limitou ao restabelecimento de eleições para presidente, governadores e prefeitos; incluía também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas. O princípio da democracia semidireta afirma que o sistema representativo fica complementado por institutos de participação direta nos processos decisórios.

A Constituição prevê, como canais de participação popular, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei.

Segundo o Dicionário de Política (2004), usa-se o termo plebiscito para indicar pronunciamentos populares não precedidos por atos estatais, máxime sobre fatos ou eventos (não atos normativos) que, por sua natureza excepcional, não contam com uma disciplina constitucional.

Já o referendo pode ser considerado, em geral, como uma votação popular que se diferencia do plebiscito por ser precedido por atos estatais e também por sua maior regularidade e, portanto, por ser objeto de disciplina constitucional.

A Constituição Federal dispõe também, em seu art. 61, § 2º, sobre a iniciativa popular:

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Esses três instrumentos constituem institutos de democracia direta na produção legislativa.

1.3) Novas formas de participação social no Brasil

A partir da Constituição de 1988, há uma reformulação das ações das esferas de governo. Destacam-se, sobretudo, as iniciativas dos governos municipais, que ampliam sua ação na área social.

A importância da crescente ação municipal na área social tem como alguns de seus fatores a necessidade de resposta em nível local às demandas, no sentido de uma alternativa à reforma da ação estatal e à maior proximidade do governo local com as demandas da população, o que aumenta as possibilidades de maior democratização das políticas.

Destaca-se como importante na dinâmica da descentralização e da ação dos governos locais a emergência de novas práticas políticas de administração pública. Os governos locais têm contribuído para a criação de novos arranjos institucionais e novos processos de gestão das políticas sociais.

Segundo Souza (1999),

a descentralização político-administrativa e financeira, associada à redemocratização e às disposições da Constituição de 1988, aumentou a autonomia das instâncias subnacionais de poder, favoreceu a ampliação dos espaços de participação e a emergência de experiências inovadoras em programas sociais e nos próprios modelos de gestão. (Souza, 1999, 206)

Muitos governos locais passam a considerar a participação do cidadão na formulação, implementação e na avaliação das políticas públicas como uma questão central na agenda de reformas das políticas sociais. Esta medida possibilita uma maior democratização das decisões políticas, incluindo as populações que antes não possuíam condições de acessar os canais institucionais nas outras instâncias governamentais.

Nas iniciativas recentes de governos municipais, são diversos os exemplos que se caracterizam pela participação de representantes da sociedade civil. Como exemplo na área de gestão e planejamentos, pode-se citar os Orçamentos Participativos e os Conselhos Municipais. Cabe destacar algumas considerações sobre os instrumentos de participação popular adotados pelos municípios, dentre eles, o Orçamento Participativo, que possibilitou a identificação do princípio da democracia direta nas políticas.

O Orçamento Participativo é considerado uma experiência inovadora por muitos autores, pois possibilita aos cidadãos envolverem-se diretamente nas questões públicas e assim transformarem o processo de tomada de decisão nos municípios.

Considera-se que há uma complementaridade entre a democracia participativa e a democracia representativa, pois sua estrutura organizativa

compreende fases de deliberação direta pelos próprios moradores dos bairros e fases de delegação de poder a representantes dos moradores.

Segundo Vitale (2004), a prática do Orçamento Participativo nos municípios brasileiros cria espaços de participação direta para o exercício do poder e contribui para a consolidação da democracia no Brasil.

Porém, as experiências de Orçamento Participativo possuem muitas variações nos seus resultados. Segundo Wampler (2003), para explicar as amplas variações do Orçamento Participativo temos que observar a sua origem, tempo decorrido desde sua implementação, a vontade política da administração local, a tradição associativa e a capacidade financeira da administração local.

Nesse sentido, pode-se dizer que a garantia do OP enquanto um instrumento democrático vai depender, neste caso, dentre outras coisas, da capacidade financeira do município e da vontade política do governo.

Alguns estudos, como o de Oliveira (2003), Ferraz (2007) e Grupo Fim da Linha (2005), apontam os principais limites do OP. Para Oliveira (2003), o OP caracteriza-se por uma falsa participação política, pois, muitas vezes, o que realmente é fundamental – por exemplo, a aplicação de investimentos –, não é discutido nas reuniões. Já Ferraz (2007) considera a construção institucional do OP hierarquizada e burocratizada, resultando em um espaço de controle social coercitivo na medida em que limita a autonomia das organizações sociais. E o Grupo Fim da Linha (2005) destaca que OP está inserido na lógica do capital e trata-se de um “mecanismo impessoal de mercado” potencializado pelo “princípio da concorrência”.

Além do Orçamento Participativo, os Conselhos também se consolidaram a partir da Constituição de 88 enquanto espaços públicos que possibilitam a democratização das políticas. Segundo Moroni (2006), até o ano de 2006 existiam 64 Conselhos Nacionais no Brasil.

Segundo Tatagiba (2002), a Constituição de 88 regulamenta a institucionalização dos Conselhos, tornando-os obrigatórios em várias políticas públicas como condição para o repasse de verbas públicas federais para Estados

e Municípios. Neste sentido, os Conselhos configuram-se enquanto importantes instrumentos para a descentralização e para a democratização das políticas sociais.

Os Conselhos caracterizam-se como espaços de controle social e participação social nas decisões referentes às políticas públicas. De acordo com Bravo (2007), eles devem ser visualizados como lócus do fazer político, como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação, ou seja, a construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia participativa e na possibilidade de construção da democracia de massas.

A pesquisa realizada pelo IBAM, pelo IPEA e pela Comunidade Solidária (1997) apud Tatagiba (2002) divide os Conselhos em três tipos:

- Conselhos de programas: vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto a seu escopo e à sua clientela (...);

- Conselhos de políticas: (...) são em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações (...);

- Conselhos temáticos: (...) sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos de idéias ou temas gerais (...).

Os Conselhos possuem uma composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo e possuem variações temáticas (por exemplo: conselhos ligados aos direitos das crianças e adolescentes; conselhos ligados à defesa dos direitos das mulheres etc.).

Eles possibilitam a inclusão de atores tradicionalmente excluídos do processo de decisões, resultando na transformação das relações Estado-Sociedade e na transformação da cultura política. Ou seja, constituem-se enquanto um importante espaço de controle social e de incorporação das demandas da sociedade civil nas

políticas. Porém, cabe destacar alguns limites que estarão relacionados ao contexto político e à organização da sociedade civil. Como exemplo, podem ser citados alguns problemas dos Conselhos de Saúde destacados por Labra (2002):

(...) falta de tradição de participação e cultura cívica; questões regulamentares que afetam o resultado das resoluções adotadas; a complexidade dos assuntos discutidos, em particular os financeiros, sobre os quais as pessoas leigas não têm conhecimento. (Labra, 2002)

Raichelis (1998) destaca que os Conselhos precisam enfrentar muitos desafios na atualidade. E muitos desses desafios estão relacionados ao contexto adverso – de esvaziamento das responsabilidades públicas do Estado, de fragilização das políticas etc. – em que esses conselhos foram implantados.

Raichelis (1998) identifica, ainda, alguns desafios a serem enfrentados, tais como: ampliação de sua visibilidade pública (...); estabelecimento de alianças entre entidades, organizações não-governamentais e movimentos sociais que atuem para que os conselhos possam transcender os limites – por vezes, estreitos e corporativistas – de suas pautas específicas, avançando na identificação das interfaces e das possibilidades de constituição de agendas comuns (...); aprofundamento do debate sobre a natureza dos conselhos como instâncias de socialização da política democratizadora do Estado e das políticas públicas, e não como espaços de representação de interesses particularistas de organizações ou movimentos; implantação de projetos de capacitação que sejam continuados.

Se, por um lado, no plano da administração pública, principalmente municipal, observa-se a constituição de orçamentos participativos e conselhos para a participação da sociedade em diversos setores (saúde, assistência), por outro, os instrumentos previstos para o exercício direto do poder legislativo pelos cidadãos não foram implementados.

Logo, apesar da Constituição prever o princípio da democracia semidireta (Vitale, 2004), constata-se que sua eficácia foi parcialmente verificada.

As limitações dos instrumentos participativos podem ser entendidas a partir da reflexão acerca das características da democracia brasileira e de seus reflexos na forma de participação da população na atualidade.

Moroni (2006) entende que a participação possui valor em si mesma, logo não deve ser entendida como instrumento de um projeto político. Ele defende a participação enquanto um direito fundamental.

Já Pedro Pontual (2006) entende que a participação não é um fim em si mesmo, logo é considerada um instrumento estratégico para a efetivação da democracia.

Instrumento estratégico ou não, grande parte da literatura analisada considera que a participação social possui um aspecto político e outro pedagógico, relacionado a educação. Político porque transforma as relações Estado-Sociedade, no sentido de incorporar atores sociais no processo decisório, ou seja, uma partilha de poder. E Educativo porque permite aos cidadãos refletirem sobre suas necessidades e buscarem as alternativas no espaço público, exercendo sua soberania.

Moroni (2006) considera que a participação social:

é uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, que amplia um espaço público real, em que a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos (as). Por isso que participar também é disputar sentidos e significados. (Moroni, 2006,5)

Peter Oakley e Andrew Clayton (2003) consideram a participação mais que uma forma de controle social, um empoderamento social¹, possibilitando a socialização da política.

¹ Segundo Peter Oakley e Andrew Clayton (2003), “quando falamos de processo de ‘empoderamento’, nos referimos a posições relativas ao poder formal e informal desfrutado por diferentes grupos socioeconômicos, e às conseqüências dos grandes desequilíbrios na distribuição desse poder. Um processo de empoderamento busca intervir nestes desequilíbrios e ajudar a aumentar o poder daqueles grupos ‘desprovidos de poder’, relativamente aos que se beneficiam do acesso e uso do poder formal e informal.”

Segundo Nazzari (2003), a socialização política compreende mudanças de valores, crenças e atitudes dos indivíduos, direcionadas para um tipo de ação política diferente da que emana da cultura política tradicional.

Para que a socialização da política tenha êxito, é necessário que essa medida seja um objetivo da política, ou seja, que haja vontade política por parte dos gestores na priorização dessas ações. A socialização da política consiste na implementação de medidas, em nível local, de estreitamento das relações entre Estado e sociedade. Consiste em um trabalho educativo que contempla aspectos sociais, políticos e econômicos, envolvendo os setores populares acerca da importância da construção objetivos comuns a serem alcançados.

Dagnino (2004) afirma que “a participação social possibilita à socialização da política fazer com que a política seja assumida por uma parte cada vez maior da sociedade, não só a política institucional, mas todas as outras formas de política”. Ou seja, a participação deve envolver não só a relação Estado- Sociedade, mas deve perpassar os diversos setores políticos, econômicos, sociais e culturais, não se limitando às estruturas institucionais.

A atual conjuntura política e social é marcada pela disputa de significados da participação social. A partir dos anos 90, ganha força a representação da participação baseada no princípio da solidariedade. Segundo Gohn (1998), emergem na cena pública inúmeras formas de organizações sociais desenvolvidas segundo valores e tradições culturais. Além disso, a identidade das organizações sociais passa a construir-se a partir de questões como cor, raça, sexo, nacionalidade, idade, herança cultural, religião, culturas territoriais e características sociobiológicas, possibilitando a configuração de redes² associativas plurais, como por exemplo, associações voluntárias relacionadas à saúde, ou ainda as redes de apoio social das famílias.

² “As redes são sistemas compostos por ‘nós’ e conexões entre eles que, nas ciências sociais, são representados por sujeitos sociais (indivíduos, grupos, organizações etc.) conectados por algum tipo de relação”. (Marteleto e Silva, 2004, 41)

Podem ser diferenciados três tipos de organização da sociedade civil: as sociais (religião, comunidade, jovens, esportes, mulheres, saúde e grupos de educação e informação); as políticas tradicionais (sindicatos, associações profissionais e partidos políticos); e as que alguns denominam 'novas organizações políticas' (meio ambiente, paz, direitos dos animais e grupos defensores de direitos coletivos e da cidadania). (Andrade e Vaitsman, 2002, 926)

Ainda segundo Andrade e Vaitsman (2002), as redes associativas ou redes de solidariedade representam um contraponto ao individualismo das sociedades modernas, possibilitando não só a mobilização e distribuição de recursos para os grupos em situação de pobreza, mas também a disseminação de uma noção de cidadania ligada à idéia de interdependência entre os membros da sociedade.

Já para Dagnino (2004), a participação solidária relacionada à prática do trabalho voluntário e à idéia de responsabilidade social de indivíduos e empresas enfatiza uma noção de participação individualista, ligada a valores morais, desconectada do coletivo. O significado político e democratizante dos espaços públicos é substituído por formas individualizadas de tratamento das questões relacionadas à pobreza e à desigualdade social.

Pode-se dizer que a participação é passível de assumir diversas formas e intensidades. A participação pode ser individual, coletiva, organizada, eventual, ativa ou passiva, institucionalizada ou não.

Para exemplificar, Silva (2003) propõe uma escala de qualidade de participação:

- 1- Não participa.
- 2- Passiva (freqüenta as reuniões, mas não opina).
- 3- Informativa (reivindica informações sobre os assuntos tratados).
- 4- Consultiva (sua opinião é ouvida, mas não é necessariamente levada em consideração na hora da definição das prioridades e estratégias).
- 5- Consulta obrigatória.
- 6- Propositiva (além de pedir informações e de opinar sobre as propostas, também coloca suas propostas para o debate entre os membros).

- 7- Co-gestão (divide, juntamente com representantes de outras categorias ou órgãos, a definição das atividades a serem desenvolvidas).
- 8- Delegação (define as prioridades e determina quem coordenará e/ou executará as atividades).
- 9- Autogestão.

Ao analisar as experiências participativas no Brasil – OP, Conselhos etc. – e a escala da qualidade da participação proposta por Silva (2003), pode-se concluir que a grande maioria das formas de participação configura-se como um instrumento que possibilita a participação política através de espaços em sua grande maioria consultivos. . Neste sentido, faz-se necessário a criação pelo Estado, de mecanismos que incentivem não só o controle social por parte dos cidadãos, mas também o exercício da educação cívica.

Santos Jr. (2004), conceituando a democracia no Brasil, afirma que efetividade da dinâmica democrática (competição institucionalizada pelo poder – eleições – e a garantia dos direitos de cidadania política) depende de dois aspectos: “condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania, ou seja, do grau de inclusão social; e da existência de cultura cívica e da conformação de esferas públicas de interação entre governo e sociedade, ou seja, nos referimos ao grau de participação cívica”. (Santos Jr., 1, 2004)

Em sua análise sobre o governo atual, Santos Jr. (2004), destaca com relação às ações governamentais, uma divisão entre a esfera econômica e a social. Além disso, identifica apenas um canal de diálogo da sociedade em torno da política econômica, que é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), de caráter consultivo, composto por atores empresariais, atores sindicais, intelectuais e movimento popular. Já com relação às políticas sociais, observa-se a existência de canais de participação da sociedade através dos conselhos e das conferências nacionais, porém com pouco poder deliberativo e fragmentadas.

O Santos Jr. (2004) considera a participação e o associativismo restritos a poucos segmentos sociais com capacidade de organização e expressão política. Segundo dados do IBGE apud Santos Jr. (2004), apenas 27% da população, têm vínculo associativo. Além disso, as pesquisas indicam que quanto maiores os níveis

de instrução e renda, maiores os níveis de filiação ou associação a organizações associativas, assim como de participação político social.

Assim, podemos dizer, por um lado, que a sociedade brasileira alcançou dois requisitos básicos das sociedades democráticas: a acumulação econômica associada ao elevado grau de urbanização da sociedade e a expansão da participação eleitoral, que também se expressa na competitividade da dinâmica partidária brasileira. Por outro lado, esses aspectos parece que não foram, no entanto, suficientes para garantir uma dinâmica democrática, fundamentalmente por não incorporarem a maior parte da população na dinâmica social, econômica e política da sociedade. (Santos Jr., 4, 2004)

Farah (1999) também faz uma análise bastante crítica com relação à dinâmica democrática no Brasil e destaca o descrédito da população com relação ao Estado e à administração pública. Para ela, as práticas clientelistas marcadas pela corrupção e o discurso neoliberal que propõem a redução do Estado, contribuindo para a formação de uma visão negativa em relação à ação governamental e da administração pública.

No limite, constrói-se no imaginário coletivo uma perspectiva de 'ausência de perspectivas', segundo a qual não apenas o Estado é ineficiente por natureza como, na relação Estado-Sociedade no Brasil, tudo tem permanecido igual e nada mudará jamais, uma vez que os vícios desta relação são inerentes ao próprio Estado. (Farah, 1999, 1)

Farah (1999) propõe, como alternativa à superação desse quadro, a construção de uma nova imagem a respeito da ação do Estado. A construção de uma nova imagem do Estado requer uma reformulação da ação do Estado no sentido da ampliação dos espaços públicos de participação, que contribuirá para a formação de uma cultura de participação democrática da população.

O papel do Estado torna-se fundamental na construção de uma cultura política democrática e na produção de capital social, resultando no processo de fortalecimento da democracia e da expansão da cidadania.

Evans (1986) destaca que o Estado tem um papel crucial na mobilização do capital social e considera que as instituições públicas possuem além do monopólio da coerção, a exclusividade da mobilização dos recursos sociais.

Neste sentido, destacam-se os estudos de Fleury (1999) sobre a cidadania e esfera pública democrática.

(...) a cidadania, enquanto um processo de inclusão na comunidade política é a expressão do processo de expansão da hegemonia, pelo qual o Estado restrito se transforma em Estado ampliado. (...) No entanto, a construção de uma esfera pública revigorada requer a superação da exclusividade dos mecanismos de representação territorial e de existência de uma burocracia Weberiana, que foram os suportes materiais da cidadania universal, mas que não foram capazes de incluir na esfera pública os múltiplos grupos excluídos. A inclusão ativa em uma esfera pública plural e diversificada requer uma nova institucionalidade que possibilite a transformação da igualdade simples em complexa, da universalidade em diversidade e da democracia tradicional em formas inovadoras de participação e co-gestão em estruturas governamentais descentralizadas. (Fleury, 1999).

Ainda segundo Fleury (2002), para que as estratégias de descentralização, municipalização e participação tenham êxito é necessário que haja uma qualificação das orientações políticas e construção de novas bases técnicas, capazes de impulsionar o potencial organizativo da sociedade. Caso contrário, essas estratégias podem resultar em ações tecnocráticas e voluntaristas. Ou seja, a análise de Fleury (2002) permite concluir que a ação estatal deve visar à socialização da política.

A análise dos estudos de Silva (2002) sobre a administração municipal de Icapuí, no Ceará, possibilitou a compreensão acerca das principais medidas que visam a socialização da política. A administração municipal de Icapuí, que implementa políticas participativas, promoveu a socialização da política através da universalização das ações sociais nas áreas de educação e saúde. Esta medida mobilizou os moradores acerca de um objetivo em comum e possibilitou a mudança de consciência em relação à importância da educação e da saúde na vida daquelas pessoas.

Segundo Silva (2002), no período de 1986 a 1997, como resultado, o município conseguiu reduzir a taxa de mortalidade infantil de 70% para 13%, para cada 1000 nascidos vivos. Além disso, zerou a taxa de analfabetismo na faixa dos 7 aos 14 anos de idade.

Ainda no que diz respeito às condições necessárias para a ampliação da esfera pública e construção de uma participação efetiva da população, Santos Jr. (2004) destaca a importância de adoção de medidas que visem à superação da divisão entre a política econômica e a política social como um dos investimentos necessários para a efetivação da dinâmica democrática.

Alterar o modelo econômico de corte neoliberal e favorecer a adoção de políticas públicas de enfrentamento das desigualdades sociais, com destaque para a universalização do acesso aos direitos sociais fundamentais para o exercício da cidadania, o que requer a inversão de prioridades na aplicação dos recursos historicamente destinados aos setores com mais capacidade de organização e maior presença na cena pública, ou seja, as classes altas e médias. (Santos Jr, 2, 2004).

Além disso, o autor também propõe a ampliação da participação popular, aprofundando a articulação entre democracia representativa e a democracia participativa, de forma a gerar o capital social e a cultura cívica.

Com relação à questão democrática participativa, Silva (2005) destaca alguns desafios a serem alcançados. São eles:

- 1- Aperfeiçoar o que já existe de participação direta da população, ampliando o controle social sobre o poder público e avançando no diálogo governo-sociedade em relação ao financiamento de políticas públicas.
- 2- Superar as institucionalidades paralelas que se caracterizam pela existência de espaços participativos que não dialogam entre si.
- 3- Avançar numa relação mais orgânica com a população que não se encontra incluída em estruturas associativas.
- 4- Enfrentar os problemas de representatividade nos espaços públicos participativos.

- 5- Revisitar nossas próprias práticas educativas, investindo na formação política dos sujeitos sociais, fortalecendo o associativismo entre aqueles que não possuem vínculos associativos.

Scherer-Warren (1999) destaca, em seus estudos, que as maiores dificuldades na implementação de ações de cooperação e complementariedade entre Estado e sociedade civil situam-se no campo da cultura política.

Ela aponta como características do Estado as dificuldades de publicização do poder público, entraves no funcionamento da máquina administrativa (excessivamente burocratizada e centralizada) e o autoritarismo público, que demonstra falta de prática para lidar com a democracia. Com relação à sociedade civil, ela cita a incipiente organização da população, além disso, a falta do exercício de participação na gestão pública, que nem sempre permite encontrar representantes que consigam avançar nas ações em termos de formulação de propostas legítimas e de qualidade dentro da comunidade.

A tradição da delegação do poder, de demandas de tipo corporativista, bairrista, individualizada, de interesse privado, apresentam-se como paradoxos diante das propostas para uma participação democrática de novo tipo. (Scherer-Warren, 1999, 64)

Diante desses impasses, Scherer-Warren (1999) propõe alguns mecanismos que poderão contribuir para um novo tipo de participação nas políticas públicas. São eles: produção de um panorama comparativo das carências; criação de fóruns permanentes de discussão das políticas públicas, de redes de informação; recuperação histórica de conquistas anteriores a fim de potencializar, incentivar os resultados e experiências políticas; criação de redes de fiscalização e de vigília cidadã permanente em relação às políticas públicas.

Scherer-Warren (1999) conclui dizendo que os indivíduos se constituem enquanto sujeitos sociais a partir de duas dimensões: construção e defesa de identidades específicas (gênero, etária, cultural etc.) e comprometimento com uma ética para a esfera pública.

É o entrelaçamento entre essas duas dimensões constitutivas do sujeito que permite mobilizações cidadãs inovadoras para a efetivação de políticas sociais. Se por um lado, a construção dos sujeitos coletivos em torno de identidades específicas e do reconhecimento das diferenças pode gerar uma fragmentação do tecido social, por outro, a convergência em torno de determinados princípios éticos comuns, tem permitido a múltiplos sujeitos conectarem-se na forma de redes, ou em parcerias, para o encaminhamento de inúmeras políticas sociais. (Scherer-Warren, 1999, 65)

A implantação de instrumentos participativos (Orçamentos Participativos, Conselhos), principalmente a partir da Constituição de 88, representa um importante avanço na relação entre Estado e Sociedade com vistas à efetivação da democracia. Neste sentido, destaca-se a importância da análise dos mecanismos de gestão e de organização política do OP de Niterói, visando a qualificação da relação Estado-Sociedade referente à criação de espaços públicos democráticos.

CAPÍTULO II - OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) PARA O APROFUNDAMENTO DEMOCRÁTICO.

Este capítulo aponta as principais características do Orçamento Participativo tendo como referência a experiência de Porto Alegre (RS), que é considerada a mais avançada, e a pesquisa realizada pelo Fórum de Participação Popular (2003), procurando destacar a importância do OP enquanto um espaço público de participação política.

Segundo Souza (2002), o OP começou na década de 70, ainda durante o regime militar em Lages (SC). Posteriormente, constituíram-se as experiências de Pelotas (RS) e de várias outras que se seguiram nos anos 80, como Vila Velha (ES), Boa Esperança (ES), Piracicaba (SP) e Diadema (SP). Porém, devido ao contexto político pouco favorável, a implementação dessas experiências teve pouca visibilidade.

Segundo a literatura especializada, a experiência mais avançada e exitosa é o OP de Porto Alegre (RS) pois reuniu, no início, condições políticas, econômicas e sociais para a implementação. O OP de Porto Alegre (RS) foi implantado em 1989, no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que tinha como bandeira de governo a democratização do governo local e o fortalecimento da sociedade civil com a criação de novos mecanismos para uma gestão compartilhada.

A experiência do OP de Porto Alegre (RS) foi resultado da interação entre a sociedade organizada, onde se destaca a União das Associações de moradores de Porto Alegre (UAMPA) e o governo do PT eleito.

O Governo do PT encontrou um terreno fértil para o fortalecimento da sociedade civil, já que Porto Alegre possuía uma importante tradição associativa, o que favoreceu a organização política para o desenvolvimento do OP.

Destaca-se a capacidade de investimento da Prefeitura de Porto Alegre (RS) a partir do aumento dos tributos municipais, em 1990. A capacidade financeira do Governo Municipal de Porto Alegre (RS) contribuiu para a eficácia do OP na medida

em que possibilitou ao governo uma capacidade de resposta às demandas da população.

Segundo Souza (2002), a experiência do OP de Porto Alegre (RS), que é utilizada como referência por vários municípios, possui quatro etapas:

1ª etapa: Realização de reuniões para eleição de delegados, ou seja, eleição dos moradores que irão representar a comunidade.

2ª etapa: Reunião para a escolha de prioridades em cada localidade.

3ª etapa: Eleição dos delegados-conselheiros, ou seja, delegados que irão representar os moradores no Conselho do Orçamento Participativo.

4ª etapa: Conselheiros discutem e deliberam sobre a matriz orçamentária.

A pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP)³, de 1997 a 2000, constatou a existência de 103 municípios no Brasil que realizaram o Orçamento Participativo. (Ribeiro, Grazia de Grazia, 2003, 15)

Devido à grande diversidade de experiências de Orçamento Participativo, Ribeiro e Grazia de Grazia (2003) consideram como experiências efetivas aquelas em que a gestão pública é baseada na participação direta da população e/ou através da sua representação organizada nas diversas fases de elaboração e execução do orçamento.

O Orçamento Público é o plano elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo que tem como objetivo apresentar as receitas e as despesas do Estado em determinado período de tempo. Logo, o orçamento público torna-se importante para a sociedade porque consiste em um planejamento para a utilização do dinheiro público, permitindo que se conheça como o governo está investindo este dinheiro.

³ O Fórum Nacional de Participação Popular é formado por diversas organizações não governamentais, ligadas aos movimentos sociais e tem como objetivo, dentre outros, criar mecanismos de participação e controle social sobre as decisões das políticas públicas.

Modernamente o orçamento público caracteriza-se pela dupla finalidade de ser tanto um instrumento da programação de trabalho do governo como um todo e de cada um de seus órgãos em particular como um meio que pode possibilitar o controle das finanças públicas. Assim, de um lado, o orçamento integra o planejamento governamental, pois detalha os objetivos, as metas e as realizações da administração, explicitando quanto custa para a sociedade esses serviços; de outro lado, o orçamento é o principal instrumento que pode possibilitar um determinado controle das atividades públicas, especialmente no que diz respeito às formas e a natureza da aplicação dos recursos oriundos da cobrança de impostos, contribuições, etc. (giacomoni, 1993, apud Fedozzi, 2001)

Segundo a Constituição de 1988, a elaboração do Orçamento visando o planejamento das políticas públicas compreende três instrumentos integrados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é um plano elaborado no primeiro ano de cada governo e implementado durante os próximos três anos, até o primeiro ano da gestão seguinte. Ele apresenta, de forma regionalizada, os objetivos, diretrizes e metas da administração pública apenas para as despesas de capital e outras delas decorrentes. As despesas de capital consistem em investimentos concretizados através da aquisição de bens, como por exemplo, a construção de unidades de prestação de serviços públicos: hospitais, escolas. Já as despesas correntes são despesas relativas ao funcionamento do serviço público.

A LDO tem por objetivo articular o planejamento de longo prazo proposto pelo PPA às ações políticas diárias propostas e consolidadas no orçamento anual.

Já a LOA ou Lei do Orçamento diz respeito às receitas e despesas do governo com orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimentos para o período de um ano de exercício. Refere-se ao planejamento de gastos com obras e serviços prioritários para uma determinada região, de acordo com os recursos disponíveis. A Lei do Orçamento tem como uma de suas funções reduzir as desigualdades inter-regionais. Além disso, é utilizada pelo Executivo como instrumento de planejamento e possibilita a transparência das ações para o controle da sociedade. É importante destacar que a proposta de orçamento elaborada pelo

Executivo deve levar em conta as prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Orçamento Participativo (OP) é considerado pelos estudiosos do tema como um instrumento de gestão democrática que disputa espaço com as formas tradicionais de exercício de poder, no que diz respeito à elaboração e à execução do Orçamento Público. Neste sentido, a implementação do OP pelos gestores possibilita um maior controle social do Orçamento e das finanças públicas, e a intervenção na distribuição dos recursos públicos.

Para Souza (2002), o OP consiste em uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população participar diretamente das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos.

Assim, o OP contribui para o aprofundamento da democracia na medida em que transforma a relação Estado e sociedade, possibilitando a inclusão de atores tradicionalmente excluídos do processo decisório na comunidade política, caracterizando-se então como uma esfera pública democrática.

Segundo Fleury a esfera pública democrática " deve ser encontrada na interação entre a sociedade civil revigorada e mecanismos político-institucionais permeáveis às estas demandas e indutor de políticas públicas transformadoras das relações de poder e das práticas administrativas correspondentes. (Fleury,1999,22)

Porém, nem todas as experiências do OP caracterizam-se pela participação direta nas decisões a respeito dos investimentos públicos. Existem experiências do OP onde a participação é meramente consultiva. Neste sentido, Teixeira (2003) aponta as características que influenciam na dinâmica e na efetivação do OP:

- Tradição associativa: Formas organizativas da sociedade que influenciam o formato do OP.
- Vontade política: Envolvimento do conjunto do governo na implementação do OP.

- Recursos Humanos e orçamentários: Capacidade financeira do município para realizar as demandas.

As condições políticas, econômicas e sociais locais influenciam o desenvolvimento do OP, resultando em dinâmicas diferenciadas. Porém, segundo a pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular (2003), existem algumas características, relacionadas ao desenho institucional do OP que são freqüentes a grande parte dos ciclos:

- 1) Autoregulamentação : a regulamentação do OP é baseada em um regime interno que é revisto a cada ano, antes do início de um novo ciclo. Em alguns municípios, o OP foi regulamentado pela Lei Orgânica do município; poucos conseguiram transformar o OP em lei de fato.
- 2) Plenárias Regionais: são as reuniões realizadas nas regiões onde são levantadas as demandas e onde são escolhidos os representantes locais, chamados de delegados.
- 3) Plenárias Temáticas: são reuniões onde são realizadas deliberações acerca de temas de relevância para a cidade, tais como: educação, cidadania, saúde, habitação, entre outros. Nessas reuniões acontecem discussões sobre as políticas públicas de cada área, o que possibilita uma maior reflexão acerca dos problemas da cidade.

A pesquisa realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (2003) aponta, ainda, condições fundamentais para a implementação do OP, ou seja um ideal normativo para a implementação do OP, como segue:

- Conhecimento técnico e conhecimento político: articulação do conhecimento técnico com o conhecimento político, ou seja, articulação das necessidades dos setores mais carentes do município aos indicadores sociais.

- Produção de informações sistematizadas, com linguagem clara que cheguem ao conjunto da população.

- Mobilização da sociedade: a mobilização da população é fundamental para o processo de priorização e realização das demandas.
- Vontade política do governo de efetivar a participação cidadã: a vontade política significa o comprometimento do conjunto do governo na sustentação da experiência do OP e na efetivação das deliberações.
- Mecanismos de integração da máquina administrativa: o grande desafio do OP é possibilitar mudanças na máquina administrativa de maneira a agilizar a execução de serviços e obras priorizadas pela população.
- O financiamento da cidade – arrecadação e distribuição dos recursos: o montante de recursos disponíveis para a discussão no OP da maioria das experiências analisadas é ainda inconsistente para o volume de demandas. Existe a necessidade de rever as políticas de arrecadação e financiamento das cidades, visando uma melhor redistribuição dos recursos públicos.
- O planejamento da cidade e a articulação entre as políticas municipais: a pesquisa aponta que a escassez de recursos para investimentos aumenta as polarizações entre demandas por infra-estrutura, ou seja, demandas mais locais em detrimento de reivindicações por políticas sociais. Logo, coloca-se como desafio ao OP o diálogo com outros instrumentos que estão inseridos em propostas mais amplas de gestão municipal, como por exemplo, a participação na elaboração e implementação do Plano Diretor.

Pode-se aferir que o OP representa uma alternativa ao modelo tradicional do processo decisório das políticas públicas. Ele caracteriza-se por ser um espaço público não-estatal que possibilita a participação da sociedade civil nos assuntos referentes aos investimentos públicos, transformando a relação Estado-Sociedade, contribuindo para uma melhor distribuição dos recursos públicos e, conseqüentemente, para o aprofundamento da democracia. Porém, sua dinâmica e a efetividade estão relacionadas principalmente à vontade política, à tradição associativa e aos recursos humanos e orçamentários. A partir das principais características das experiências do OP, propõe-se a análise dos mecanismos de

gestão e de organização política do OP de Niterói (RJ), visando o exercício da cidadania e o aprofundamento democrático.

2.1) Orçamento Participativo (OP) de Niterói: 1997-2008.

Este item trata das principais características do OP de Niterói (RJ), apontando os limites e possibilidades da sua implementação com vistas ao aprofundamento democrático, ou seja, a construção de uma esfera pública democrática.

O Orçamento Participativo está sendo implementado em Niterói (RJ) há 10 anos. Nesse período, o OP foi coordenado por quatro diferentes gestores, sendo impactado por mudanças estruturais, administrativas e políticas.

A experiência do Orçamento Participativo em Niterói (RJ) configurou-se inicialmente como um projeto piloto, resultado de um acordo político entre o prefeito Jorge Roberto Silveira (PDT) e o Grupo de Trabalho de Orçamento Participativo (GT de OP), em meados de julho de 1997. O Grupo de Trabalho era uma proposta do PT e foi coordenado pelo atual Prefeito Godofredo Pinto, e implementado em determinadas regiões da cidade.

Segundo o documento do Grupo de Trabalho do Orçamento Participativo (1998), o OP de Niterói (RJ) iniciou a experiência do projeto-piloto em um governo já estruturado e com uma dinâmica político administrativa em andamento. Neste sentido, o OP em Niterói (RJ) foi implantado progressivamente de maneira singular e consistente.

Em 1998, o OP de Niterói começa a ser implementado, inicialmente, nas áreas-piloto definidas pelo Grupo de Trabalho, pelas Secretarias Regionais e pelo Governo Municipal. O Prefeito Jorge Roberto Silveira fixou o montante de recursos de R\$ 800.000,00 a novos investimentos nas áreas-piloto. A escolha das áreas-piloto baseava-se nos seguintes critérios sócio-políticos:

“a) promoção da experiência de OP tanto na Zona Norte quanto na Zona Sul da cidade; b) participação de comunidades sócio-culturalmente diferenciadas na experiência de OP.” (Grupo de Trabalho, 1998, 5)

Neste sentido, optou-se pelas áreas da Região de Abrangência da Secretaria Regional de São Francisco (Cachoeiras, Charitas, Jurujuba) e o bairro da Ilha da Conceição.

A metodologia do processo do OP elaborada pelo Grupo de Trabalho de OP e pelas Secretarias Regionais dividiu as regiões em sub-regiões. A metodologia consistiu nas seguintes etapas:

- I Plenária da Sub-região (bairro-comunidade): levantamento das necessidades e problemas da sub-região.

- Fórum de Delegados da Sub-região: realização da classificação das demandas apresentadas na I Plenária, distinguindo o que são demandas por melhorias de serviços já existentes daquelas demandas de novos investimentos; encaminhamento junto aos órgãos competentes da Prefeitura das demandas relativas ao funcionamento de serviços públicos e elaboração de uma proposta de regimento do Congresso de OP da Região.

- Congresso de OP da Região: definição do regimento do OP da região e eleição de dois membros para a Comissão Paritária que acompanhará a implementação do OP da região; indicação de outros dois membros pelo Governo.

- II Fórum de Delegados da Sub-região: Elaboração de uma proposta de hierarquização indicativa de prioridade a ser avaliada na 2ª Plenária da Sub-região, com base no montante de recursos definidos para a sub-região pelo Congresso de OP da Região;

- II Plenária da Sub-Região: definição dos investimentos da sub-região e da comissão de fiscalização e acompanhamento da implementação das obras e serviços para a sub-região.

No ano de 2000, os estudos de Silva (2007), Silva (2002) sobre a experiência do Orçamento Participativo de Niterói (RJ) apontam que o OP foi suspenso.

Em 2001, o OP é retomado com a criação da Secretaria Municipal de Orçamento Participativo (SMOP), tendo como principal atividade a prestação de contas à sociedade civil.

Segundo os técnicos que trabalharam de 2001 a março de 2004, este foi o período em que houve o maior desenvolvimento do OP. Foi nessa gestão que o OP recebeu mais apoio político e realizou o maior número de demandas – 83 demandas realizadas em um universo de 424 demandas levantadas. (Balanço das demandas levantadas/realizadas pelo OP, 2007). A implementação das ações foi acompanhada de uma reestruturação organizativa do OP e da extensão da experiência para todo o município de Niterói (RJ).

Já em 2005, a SMOP é incorporada à Secretaria Municipal de Defesa Civil e Integração Comunitária.

As principais características da gestão que compreende março de 2004 a agosto de 2006, segundo os técnicos representantes dessa gestão, foram a diminuição do Orçamento em relação à gestão anterior, a saída dos grupos políticos (AMA, Vereadores, Secretarias Municipais) e a falta de uma metodologia de trabalho.

A partir de 2006, o OP passa a ser coordenado por novos Subsecretários e implementado através de uma Subsecretaria de Orçamento Participativo, ligada à Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária.

A proposta de metodologia do OP dos novos Subsecretários (Subsecretaria de Orçamento Participativo e Subsecretaria de Integração Comunitária) consiste na capacitação dos conselheiros e na implementação das “Comissões Temáticas”, que são reuniões temáticas com os conselheiros e representantes das Secretarias Municipais para discutir e encaminhar demandas. As principais etapas da metodologia de trabalho dessa gestão são:

- 1) Reuniões de mobilização.
- 2) Divulgação da metodologia e calendário do orçamento participativo.
- 3) Audiência pública – prestação de contas, esclarecimento do papel do conselho, apresentação da metodologia.
- 4) Plenárias do OP (reuniões realizadas tendo como referência as 18 administrações regionais do Município) – explicação da metodologia e das atribuições do Conselho; eleição de conselheiros.

- 5) Plenária de posse dos novos conselheiros, e discussão e aprovação do regimento interno do Conselho.
- 6) Reunião do conselho, composto por representantes da sociedade civil, representantes da prefeitura e representantes de entidades que atuam nas comunidades.
- 7) Reunião nas administrações regionais – mapear demandas, articulação Conselho/Administração Regional.
- 8) Comissões temáticas – reuniões com conselheiros e diversas secretarias da prefeitura sobre temas diferenciados (Saúde, Assistência Social, Trabalho e Renda), com o objetivo de ampliar a concepção do OP para além da execução de obras.

Segundo o Subsecretário de Integração Comunitária, o objetivo da equipe de gestores do OP é facilitar a negociação entre governo e comunidades. Ainda segundo o subsecretário, o OP é um instrumento que possibilita a organização das demandas das comunidades.

O objetivo da atual gestão responsável pela implementação do OP é incentivar a participação da sociedade civil na discussão do Orçamento Público como um todo e não apenas sobre uma determinada verba destinada à execução de obras.

A equipe de gestores está implementando, desde o final de 2006, medidas de organização administrativa interna (necessárias a cada mudança de gestão administrativa) e de estreitamento das relações com as demais secretarias da prefeitura, para que possam ser parceiras no processo. Além disso, priorizou ações direcionadas aos Conselheiros. As principais ações foram: criação de um novo fórum de conselheiros, que elegeu novos conselheiros; implementação de medidas de capacitação; e aprovação de um novo Regimento Interno do Conselho.

O Subsecretário de Integração Comunitária citou como desafio a ser enfrentado pela equipe de gestores o acúmulo de demandas comunitárias não executadas, no decorrer dos dez anos, o que implicou em um descrédito das comunidades em relação ao OP, pois das 465 demandas identificadas, apenas 145 foram realizadas no período de 1999 a 2008.

Segundo os estudos de Silva (2007) e Silva (2002), embora a estrutura organizativa do OP de Niterói (RJ) tenha se modificado a cada gestão, pode-se estabelecer, de maneira geral, três momentos: realização de audiências públicas para a prestação de contas à sociedade civil e elaboração do calendário de atividades do Orçamento Participativo; eleição dos delegados/conselheiros e levantamento e aprovação das demandas prioritizadas; criação do Conselho Municipal de Orçamento Participativo, instância responsável pela coordenação do OP e pela definição das demandas. Porém, cada gestão procura deixar sua marca, ou seja, ações que possibilitam qualificar cada gestão. Neste sentido, cabe destacar as principais características de cada gestão, como segue:

Quadro 1: Principais características de cada gestão durante o período de 1997 a 2008.

Período	Características
1997 a 2000 (Grupo de Trabalho)	<p>- Grupo de Trabalho.</p> <p>- Concepção OP: OP instrumento para a realização de novos investimentos e manutenção.</p> <p>- Metodologia de trabalho:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Levantamento das necessidades; • Classificação das demandas e encaminhamento aos órgãos competentes; • Elaboração de proposta de regimento do Congresso de OP; • Definição do regimento e eleição dos membros para a comissão paritária; • Elaboração de propostas de

	<p>prioridades;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definição dos investimentos e da comissão de fiscalização e acompanhamento.
2001 a março de 2004	<p>- Secretaria Municipal de Orçamento Participativo.</p> <p>- Concepção OP: Democratização das ações e gestão compartilhada.</p> <p>- Metodologia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de demandas; • Classificação das demandas e encaminhamento aos órgãos competentes; • Eleição de delegados e conselheiros; • Plenárias temáticas; • Transversalidade das ações e articulação política; • Capacitação conselheiros; • Reuniões do Conselho.
Março de 2004 a agosto de 2006	<p>- Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária. Subsecretaria de Orçamento Participativo.</p> <p>- Concepção OP: Não identificada.</p> <p>- Metodologia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Levantamento de demandas; • Classificação das demandas e encaminhamento aos órgãos competentes;

	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação dos conselheiros; • Não realização das plenárias temáticas; • Discussão da proposta de trabalho do Conselho entre a equipe de gestores da Secretaria; • Redução da alocação orçamentária.
<p>Agosto de 2006 a 2008</p>	<p>- Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária. Subsecretaria de Orçamento Participativo.</p> <p>- Concepção OP: Discussão do Orçamento da cidade como um todo.</p> <p>- Metodologia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniões de mobilização; • Divulgação da metodologia e calendário do orçamento participativo; • Audiência pública; • Plenária do OP; • Plenária de posse; • Reunião do conselho; • Reunião nas administrações regionais; • Comissões Temáticas.

Ao analisar as características apresentadas, pode-se aferir que as diversas gestões, tiveram visões diferenciadas e priorizaram ações diferenciadas na implementação do OP. Destacam-se como principais características: na 1ª gestão,

a construção de condições para a implementação do grupo de trabalho; na 2ª gestão, a transversalidade das ações, que possibilitaram maior articulação política para a realização das demandas; 3ª gestão, discussões sobre as propostas de implementação do OP centralizadas na equipe gestora; 4ª gestão, ações voltadas para a articulação política.

É importante destacar que a capacidade de ação do OP de Niterói (RJ) está relacionada às seguintes características estruturais: capacidade orçamentária, apoio político, priorização por parte dos gestores. Neste sentido, apesar da continuidade do Orçamento Participativo durante os dez anos de governo, o mesmo sofreu o impacto das mudanças administrativas das gestões, o que refletiu na sua capacidade de ação e de legitimação.

2.2) Os mecanismos de gestão e a organização política do Orçamento Participativo de Niterói (RJ).

Neste item, analisam-se os principais mecanismos de gestão e organização política do Orçamento Participativo de Niterói (RJ), no período de março de 1997 a junho de 2008, a partir das entrevistas realizadas com os sete gestores e representantes dos gestores ou coordenadores do OP, e com três conselheiros do OP. A análise das entrevistas levou em consideração quatro categorias de análise: 1) acesso a direitos de cidadania; 2) capacidade de resposta do OP; 3) gestão do OP; 4) contexto político de implementação do Orçamento Participativo. A análise desses mecanismos de gestão possibilitam o entendimento acerca do potencial democrático do OP de Niterói (RJ), ou seja, as possibilidades de construção de uma esfera pública democrática que se constrói a partir da inclusão dos atores na comunidade política e no poder de interferência no processo decisório.

1) Acesso a direitos de cidadania

Envolve variáveis como caracterização e realização das demandas dos moradores; criação de mecanismos que estimulam a organização política e social. Esta categoria pressupõe o entendimento da cidadania a partir das dimensões: cívica, igualitária, jurídica, institucional e histórica. (Fleury, 1999). Destacam-se, para

a análise do Orçamento Participativo de Niterói (RJ), as dimensões cívica e igualitária (concepção sócio-democrata que pressupõe a igualdade de resultados).

A dimensão cívica diz respeito à condição de inclusão ativa dos cidadãos à comunidade política, compartilhando um sistema de crenças com relação aos poderes públicos, à sociedade e ao conjunto de direitos e deveres que são atribuídos ao *status* de cidadão. (...) No caso da igualdade de resultados trata-se de uma concepção sócio-democrata (seguro desemprego, sistemas universais de saúde, etc) Para garantir o resultados, é necessário a existência de uma burocracia estatal que determine os mínimos indispensáveis, cobre impostos ao setores produtivos e redistribua os resultados através de políticas públicas.. (Fleury, 1999)

A dimensão cívica do OP de Niterói (RJ) relaciona-se à consolidação de um espaço público de participação da população nas decisões referentes aos investimentos públicos.

Já a dimensão igualitária refere-se à implementação, por parte do governo, de medidas que visam a redução das desigualdades sociais, como por exemplo, a realização das demandas de infra-estrutura.

Segundo o balanço das demandas levantadas/realizadas (2007), o Orçamento Participativo possui um total de 465 demandas levantadas nas plenárias do OP. Do total de demandas levantadas no período de 1999 à 2004, 189 foram demandas de pavimentação e drenagem, 90 foram demandas de saneamento básico, 83 de contenção de encostas, 34 de educação, 25 de esporte e lazer, 23 de saúde, 15 de segurança, cinco de meio ambiente, uma de trabalho e renda e nenhuma demanda relacionada à cultura.

Quadro 2: Demandas Levantadas nas plenárias do OP

TOTAL DE DEMANDAS LEVANTADAS NAS PLENÁRIAS DO OP

PERÍODO: 1999 a 2006

TEMA/ANO	1999	2002	2003	2004	Total de Demandas levantadas por tema
1 - Saneamento Básico	5	61	1	23	90
2 - Pavimentação e Drenagem	24	88	40	37	189
3 - Saúde	0	18	1	4	23
4 - Educação	1	25	2	6	34
5 - Segurança	0	4	2	9	15
6 - Contenção de Encosta	8	26	27	22	83
7 - Esporte e Lazer	3	3	8	11	25
8 - Cultura	0	0	0	0	0
9 - Meio Ambiente	0	4	1	0	5
10 - Trabalho e renda	0	0	1	0	1
Total de Demandas levantadas por ano	41	229	83	112	465

Fonte: Subsecretaria de Orçamento Participativo. Balanço de demandas levantadas/realizadas pelo OP 1999 à 2006. 2007

Com relação às demandas realizadas no período de 1999 à 2006, pode-se aferir que o período com o maior número de demandas realizadas compreendeu os anos de 2004 a 2006 (46 demandas realizadas em cada ano), seguido do ano de 2003 (34 demandas), do ano 2005 (16 demandas) e, por último, do ano de 2002 (três demandas realizadas). O maior número de demandas realizadas foram as relacionadas à pavimentação e à drenagem (67), seguido pelas relacionadas à contenção de encostas (30), saneamento básico (16) e à segurança (12). Com relação aos temas Saúde e Educação, foram realizadas nove e sete demandas

relacionadas aos temas, respectivamente.

Quadro 3: Demandas realizadas por ano e tema

DEMANDAS REALIZADAS POR ANO E TEMA									
PERÍODO: 1999 a 2006									
TEMA/ANO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total por tema
1 - Saneamento Básico	0	0	0	1	7	3	0	5	16
2 - Pavimentação e Drenagem	0	0	0	1	17	26	4	19	67
3 - Saúde	0	0	0	0	0	2	1	6	9
4 - Educação	0	0	0	0	0	2	4	1	7
5 - Segurança	0	0	0	0	5	0	7	0	12
6 - Contenção de Encosta	0	0	0	1	4	12	0	13	30
7 - Esporte e Lazer	0	0	0	0	1	1	0	2	4
Total por ano	0	0	0	3	34	46	16	46	145

Fonte: Subsecretaria de Orçamento Participativo. Balanço de demandas levantadas/realizadas pelo OP 1999 à 2006. 2007

Os dados apresentados a seguir possibilitam aferir algumas considerações acerca das condições estruturais das diferentes gestões para o acesso aos direitos de cidadania.

Quadro 4: Total de Demandas / Realizações por ano

TOTAL DE DEMANDAS REALIZAÇÕES POR ANO					
ANO	NOVAS DEMANDAS	REALIZAÇÕES	DEMANDAS PENDENTES	% REALIZAÇÃO / DEMANDAS ANO	% REALIZAÇÃO / DEMANDAS PENDENTES
1999	41	0	0	0%	0%
*2000	--	0	41	0%	0%
*2001	--	0	41	0%	0%
2002	229	3	267	1,31%	1,02%
2003	83	34	316	41,00%	10,75%
2004	112	46	382	41,07%	12,04%
*2005	--	16	366	--	4,38%
*2006	--	46	320	--	14,37%
Total	465	145	320	31,20%	--

Fonte: Subsecretaria de Orçamento Participativo. Balanço de demandas levantadas/realizadas pelo OP 1999 à 2006. 2007

* Períodos com dados incompletos, pois a Subsecretaria de Orçamento Participativo não apresentou todas as informações.

Segundo os gestores entrevistados a gestão, do período entre 2001 e março de 2004 corresponde ao período de maior realização de demandas. As duas últimas gestões (de março de 2004 até agosto de 2006) e a atual gestão (agosto de 2006 a 2008) são consideradas pelos gestores as gestões com o menor número de demandas realizadas.

“A gestão da Marcilene e do Ricardo foram parecidas . Eu peguei o final da gestão da Ana Lúcia, que teve muita alocação orçamentária , realizou muitas demandas. A gestão da Marcilene e do Ricardo já

tiveram dificuldades.” (Representante da gestões março de 2004 a agosto de 2006; agosto de 2006 a 2008)

“A gente (gestão 2001 a março de 2004) teve um avanço na questão de verba, na questão da participação, na questão da realização da demanda” (Gestora de 2001 a março de 2004)

“Conquistamos um orçamento de R\$ 800.000,00 na época. Nós tínhamos também os Secretários como parceiros. Fizemos um trabalho integrado com a secretaria de educação, assistência social pelo menos para sentar e discutir.” (Gestora de 2001 a março de 2004)

“Eu participei da gestão da Ana Lúcia e da Marcilene. Nessa gestão, houve uma diminuição do orçamento em comparação com a gestão anterior da Ana Lúcia. Além disso, aconteceu a saída dos grupos políticos.” (Representante das gestões março de 2004 a agosto de 2006; agosto de 2006 a 2008)

A gestão de 2001 a março de 2004 conseguiu realizar um maior número de demandas principalmente devido às seguintes características: aumento da verba, apoio dos grupos políticos e comprometimento da equipe gestora (e dos moradores) através da participação.

É consenso entre os gestores que o objetivo do OP vai além da realização de demandas. O OP visa a promover a cidadania na medida em que incentiva a participação política dos moradores no processo decisório das políticas.

“Foi uma época que a secretaria de 2001 a março de 2003 foi o boom do OP. Foi uma época que tivemos mais participação popular. Descobrimos novas lideranças. Nós tínhamos uma visão de que o OP tem como meta planejar a cidade, a medida que você senta com a população, levanta demandas; seja na área da saúde, da educação, a execução de demandas tem que acontecer, mas o caminho é o planejamento, e a população, que está na ponta, é que sabe o que é melhor para ela.” (Gestora de 2001 a março de 2004)

“A população tem um papel fundamental em fazer que o OP continue. É a fomentadora da existência do OP. São dois os fomentadores: a população e o partido que fortalecem o OP.” (Coordenador do Conselho do OP de agosto de 2006 a 2008)

“O Conselho analisa o Orçamento e aponta as mudanças que julgar necessárias. Um exemplo recente do impacto orçamentário foi a aprovação no Orçamento de 2008 do aumento de verba na assistência social que significou a liberação de uma frota de veículos para atender as pessoas portadoras de necessidades especiais. Mas outras demandas não foram atendidas.” (Coordenador do Conselho do OP de agosto de 2006 a 2008)

“Nós estamos trabalhando com esse intuito. Discutindo o Plano Plurianual (PPA), com a população preparada para esse debate, a gente defende que a população force a barra para que o OP continue na cidade.” (Gestora de agosto de 2006 a 2008)

“Uma vitória dessa gestão foi que quando nós assumimos, o conselho não se reuniam há oito meses. E aí, eu utilizei o instrumental do serviço social e debati com as pessoas a importância deles participarem do Conselho. Uma vitória da profissão.” (Gestora, agosto de 2006 a 2008)

O OP possibilita a participação política da população nos problemas relacionados à sua comunidade, à cidade, criando condições para a garantia e ampliação dos direitos sociais. O OP potencializa o exercício de cidadania, já que se constitui como um instrumento que possibilita a transformação da relação do Estado-Sociedade.

Segundo Genro (1997), o Orçamento Participativo, enquanto um mecanismo de participação, potencializa o exercício dos direitos de cidadania, pois possibilita ao cidadão opinar sobre os investimentos públicos (geralmente em relação às obras de infra-estrutura), gerando uma melhor distribuição de renda e uma maior socialização da política.

Com relação à implementação de medidas quando o OP ainda era um grupo de trabalho, o representante das gestões de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004 ressalta:

“O OP ouve de fato a população, ele tem a capacidade de realizar o que morador precisa. Nessas obras apareceram coisas muito interessantes. As principais demandas foram lavanderia comunitária e corrimão, mostrando a voz das mulheres na decisão dessas demandas. Talvez um técnico da prefeitura sequer iria imaginar que isso poderia ser uma necessidade. Apesar das limitações financeiras, e por ser regional, foi uma experiência muito boa. Depois do Congresso, eles levavam as demandas para uma plenária final com a comunidade, para definir as prioridades.” (Representante das gestões de 97 a 2000 e 2001 a 2004)

Neste sentido, o OP de Niterói (RJ) promove a dimensão cívica e igualitária da cidadania na medida em que possibilita a inclusão da população no processo de discussão política do Orçamento Público e de priorização de demandas; na medida em que promove a consulta popular acerca de prioridades orçamentárias; e na medida em que potencializa a consciência da cidadania pela conquista de direitos.

“O OP não é apenas para obra, ele é principalmente para exercitar lideranças civis, não-mandatárias, a participarem do processo; ele é um exercício de cidadania” (Representante das gestões março de 2004 a agosto de 2006 e agosto de 2006 a 2008)

2) Capacidade de resposta do OP

Esta categoria de análise advém do conceito de capital social, que diz respeito às formas de associação que possibilitam o surgimento de confiança dos cidadãos nas autoridades constituídas e nas instituições vigentes. Neste sentido envolve questões como legitimação do OP; realização das demandas priorizadas, continuidades das ações e circulação de informações entre Estado e sociedade.

A literatura especializada considera que a construção de capital social é essencial para o funcionamento da democracia.

Lechner (2000) afirma que o estabelecimento de relações de confiança dependem das oportunidades e restrições oferecidas pelo contexto histórico-social. E que essa relação exige um ambiente de “moral generalizada”, ou seja, um ambiente onde existam normas morais compartilhadas, pois a vigência das normas possibilitam a cooperação social. Neste sentido o fortalecimento da participação cidadã a partir de políticas que promovam o capital social depende da implementação de medidas por parte das instituições.

Pode-se dizer que o papel do Estado (enquanto instituição política) torna-se fundamental na construção de uma cultura política democrática, na produção de capital social e na expansão da cidadania.

Evans (1996), considera a possibilidade de construção de capital social, mesmo em circunstâncias aparentemente adversas. O autor assume que o estoque de capital social não é pré-requisito básico para a sua formação. Ele defende em sua abordagem a possibilidade do desenvolvimento de sinergia entre Estado e sociedade. Para o autor, o Estado desempenha papel crucial na mobilização do capital social.

Segundo os gestores entrevistados, a legitimação do OP está relacionada à sua capacidade de articular e realizar demandas, de prestar informações com relação às demandas pendentes, dar visibilidade ao OP. Destaca-se a importância da prestação de contas por parte dos gestores. A implementação dessas medidas é o diferencial para que a gestão conquiste a confiança da população nas instituições políticas e conseqüentemente impulse a transformação da relação Estado-Sociedade.

“(…) o Orçamento Participativo não funciona se não tiver três coisas: voto direto, (com eleição de prioridades), alocação orçamentária, (disputa pelo orçamento) e obra realizada ou demanda realizada. Então é nesse aspecto que ele funciona: participação popular, mobilização que leva à participação e finalmente a realização daquela demanda que começou lá na votação. Se você não tem isso, você não tem o Orçamento Participativo de verdade.” (Representante das gestões março de 2004 a agosto de 2006; agosto de 2006 a 2008)

“Nós buscamos reuniões com os gestores de cada área, reunião organizada pelo conselho com os gestores (representante da

EMUSA, Educação, Ouvidoria, Urbanismo) para uma prestação de contas para uma apresentação do que se faz e o que se pretende fazer. O Conselho vem procurando se aproximar, mas o executivo em relação à realização de demandas não dá retorno. A atual gestão recebe as demandas e guarda, fica centralizando e nada acontece.” (Coordenador do Conselho do OP, agosto de 2006-2008)”

Segundo os Coordenadores Temáticos e conselheiros a debilidade do OP está na insuficiência ou ausência de prestação de contas e na impossibilidade de articulação das demandas por parte dos órgãos gestores, o que gera a desmobilização da população, descrença com relação ao OP e contribui para que a população busque novos espaços para a deliberação e encaminhamento das demandas.

“A câmara de vereadores não me via com bons olhos. Mas a função do legislativo não é executar obras. Ele representa os cidadãos. Eu dizia para os moradores que eles são os donos das obras. Os moradores passaram a perceber que a realização das obras era deles. A população é parte do governo e acredita no programa, pois as pessoas viam as realizações das demandas” (Gestora de 2001 a março de 2004)

“As comunidades passaram a perceber que a obra era delas e não deixavam os vereadores colocarem faixas. A questão do Orçamento Participativo está desgastada pois foi perdendo a credibilidade, na medida em que você levanta expectativa e as demandas não são realizadas.” (Gestora de 2001 a março de 2004)

A gestão que implementa medidas visando a prestação de contas conquista a credibilidade da população e torna a política mais transparente, na medida em que informa sobre o processo de viabilização e consolidação dos direitos, possibilitando o controle social dos cidadãos, a socialização da política e, principalmente, dificulta o desenvolvimento de práticas clientelistas, patrimonialistas e personalistas.

“Em 1997, eram três regiões-pilotos. Então tínhamos como meta tornar o orçamento conhecido na cidade, no governo, ganhando as

secretarias regionais e ampliando para toda a cidade. Nesse caso nós trabalhamos com as cinco regiões. Para retomar esse trabalho nós fizemos um Congresso, chamando esses diversos atores para informar que estávamos assumindo (final de 2001). Nessas regiões que já tinham OP, nós fizemos reuniões com os delegados para retomarmos o trabalho. Fizemos uma prestação de contas.” (Gestora, 2001 a março de 2004)

Essa análise relaciona-se a discussão de *accountability* política.

Carneiro (2004) analisou os diversos conceitos de *accountability* tratados pela literatura. Dentre eles, destaca-se o conceito trabalhado por Andréas Schedler (1999), que utiliza o termo *accountability* política. Para Andréas Schedler (1999), a noção de *accountability* envolve duas dimensões: capacidade de resposta e capacidade de punição (*answerability* e *enforcement*). A dimensão *enforcement* engloba a sujeição do poder ao exercício das sanções. A dimensão *answerability*, envolve capacidade de informação das decisões e a necessidade dos governantes explicarem as decisões. (Schedler, 1999 apud Carneiro, 2004)

A análise da *accountability* política de uma gestão possibilita o entendimento acerca da sua capacidade de governabilidade democrática.

“O tema da *accountability* relaciona-se, portanto, com a construção de um novo padrão de governabilidade, que envolve a reconstrução do Estado e a consolidação da democracia. Uma nova governabilidade dependerá do fortalecimento das capacidades institucionais do Estado, da sua capacidade de gestão (governance), e também da recuperação das bases de legitimidade e de eficácia social da ação governamental.” (CLAD, 2000 apud Carneiro, 2004).

A legitimação do OP perante a população e o desenvolvimento das ações dependem também do trabalho de repasse de informações feito pelos Conselheiros eleitos e pelo delegados das regiões. Segundo os gestores, há dificuldades na circulação de informações principalmente pela desmobilização dos delegados das regiões que não são eleitos a Conselheiros.

“Com relação à formação do Conselho, a cada dez pessoas você elegia um delegado. (...) Aí, depois nós fazíamos uma reunião com todos os delegados das regiões para tirarmos os conselheiros. Tirávamos os conselheiros. Depois, na reunião com os conselheiros tirávamos a coordenação do Conselho. Um problema é que os delegados que não eram eleitos, eles não participavam mais. Eu tentei incentivar que os delegados pudessem permanecer no OP para participar das reuniões no Conselho e fazer reuniões na própria comunidade para passar informações. Mas ainda não foi possível. Só quando começava a obra, a comunidade participava. Então nós tirávamos aquele delegado para acompanhar a obra junto com outros moradores. (...) O que a gente tentou fazer e não conseguiu foi o fórum de delegados que apóia o Conselho. Essa falta de comunicação é entre o delegado e o conselheiro que está representado tal região.”(Gestora, de 2001 a março de 2004)

Os moradores participantes do OP de Niterói encontram-se desmobilizados e descrentes em relação ao OP por conta da não realização das demandas prioritizadas e da ausência ou reduzida prestação de contas do Governo, impactando diretamente na produção de capital social. Esses fatores limitam o potencial democrático do OP na medida em que o Governo (representado pelos gestores do OP) não estabelece conexões com os atores sociais e não implementa mecanismos que garantam a circulação de informações acerca das decisões políticas fragilizando o controle social dos moradores .

3) Gestão do OP

A categoria de análise gestão do OP envolve questões relativas à caracterização do processo decisório. Para tanto, destacam-se os seguintes elementos das gestões: metodologia de trabalho implementada pelas diferentes gestões do OP, se incentivam a organização política dos moradores ou não; diretrizes políticas das ações.

As mudanças de gestão do OP de Niterói (RJ) impactaram na capacidade de ação e no processo decisório, pois resultaram em novas reformulações organizacionais, novas orientações políticas, novas metodologias de trabalho, novas prioridades de ação. Com o objetivo de subsidiar a análise do processo decisório do OP de Niterói (RJ), destacam-se as principais características das abordagens metodológicas em políticas públicas propostas por Viana (1995).

Segundo Viana (1995), as condições de formação e desenvolvimentos das políticas públicas, ou seja, o processo de decisão inerente à formação e ao desenvolvimento de políticas públicas compreende as seguintes fases: construção de agenda, formulação de políticas, implementação de políticas e avaliação de políticas.

Segundo Kingdon (1984) apud Viana (1995), a construção da agenda governamental é influenciada por participantes ativos (atores governamentais e atores não-governamentais) e pelo processo através do qual algumas alternativas se tornam proeminentes. Este processo está relacionado às características dos órgãos vinculados à produção de políticas públicas.

James Anderson (1975) apud Viana (1995) destaca as seguintes fases do processo de formulação de políticas: demandas políticas; decisões políticas; articulação política; produto da política; e resultados da política. Para ele, as dimensões que influenciam os formuladores de política são a cultura política e as condições sócio-econômicas.

Com relação à implementação, Van Meyer e Van Horn (1975) apud Viana (1995) apontam que o desempenho da política depende das características das agências implementadoras, das condições políticas econômicas e sociais, e da forma de execução de atividades. Os principais elementos para a análise das agências implementadoras são: competência da equipe, sistemas de controle, graus de autonomia, vitalidade da equipe, redes de comunicação e encadeamentos que promovem. A execução de atividades depende, por exemplo, da clareza com que metas e objetivos são fixados e da consistência com que são comunicados. E as condições políticas, econômicas dependem dos recursos econômicos disponíveis, da opinião pública, da posição das elites, dos partidos de oposição, do reflexo das condições econômicas e sociais.

Em suma, pode-se aferir que para o bom desenvolvimento da política é necessário o entrosamento entre os formuladores e implementadores sobre as atividades relativas à política.

A partir dos modelos apresentados, destacam-se as principais características do OP de Niterói (RJ).

Os gestores responsáveis pela implementação do OP na fase em que ele era um grupo de trabalho concebiam o OP enquanto um instrumento para realizar novos investimentos e manutenção de demandas realizadas, caracterizando-se por ser uma consulta indicativa. Neste sentido, implementavam medidas que visavam trabalhar a questão da auto-gestão, a questão representativa e a gestão do orçamento.

Com a criação da secretaria do OP, houve um fortalecimento das estruturas organizacionais.

Para a equipe de gestores, o OP tinha como objetivo planejar a cidade através da participação popular. O OP era concebido como uma gestão compartilhada. Para tanto, a equipe gestora desenvolveu uma metodologia de trabalho que incentivou a participação da população. Além disso, articulou apoio político para a implementação das demandas.

A terceira gestão do OP (2004-2006) foi avaliada pelos gestores como uma gestão centralizadora. Segundo os gestores, essa foi uma gestão impactada pela diminuição do orçamento e pela saída dos grupos políticos. Nesta gestão, optou-se por uma metodologia de trabalho que trabalhou mais a capacitação dos conselheiros e menos a discussão de propostas de trabalho, pois as discussões eram centradas na equipe gestora do OP. Nessa gestão não houve a implementação das plenárias temáticas.

Para a atual equipe de gestores, o OP não serve apenas para escolher uma atividade ou outra a ser feita, mas sim para discutir o Orçamento da cidade como um todo. É um processo de participação popular. E para atingir esse objetivo a atual gestão desenvolve, como metodologia de trabalho, a realização de reuniões dos conselhos, reuniões nas comunidades e as comissões temáticas, que são reuniões em parceria com as secretarias de governo a fim de articular e encaminhar demandas, para que eles possam perceber a necessidade da participação da população.

As diferentes gestões tiveram visões diferenciadas do OP e priorizaram ações diferenciadas, metodologias de trabalho diferenciadas.

Donald S. Van (1975) apud Viana (1995) destaca como principais características na fase de implementação de políticas: a quantidade de mudanças; e os graus de consenso ou conflito em torno das metas e dos objetivos. Para ele, quanto menor a quantidade de mudanças, maior é o consenso em torno das metas e objetivos da política.

Ao analisar as abordagens metodológicas do processo decisório do OP de Niterói (RJ), pode-se aferir que o mesmo passou por várias mudanças estruturais, administrativas e ideológicas, o que impactou nas metas, objetivos e na organização política do OP, contribuindo para a fragilização do apoio político e da participação popular.

Porém, uma característica apontada por todos os gestores como importante na metodologia do OP é a implementação de reuniões temáticas, reuniões em parceria com outras secretarias, outros atores políticos que ampliam as discussões para além das demandas locais de cada bairro e constroem alianças políticas com vistas ao encaminhamento das demandas. Logo, os gestores entrevistados apontam como importante mecanismo na gestão do OP as ações intersecretoriais.

“A grande questão é que ele não tem que trabalhar isolado, ele tem que trabalhar com outras secretarias. (...) Na minha época, as secretarias regionais eram parceiras, não mais na implementação. Participavam apoiando. Muitos vereadores apoiaram, pois alguns eram os próprios administradores”(Gestora de 2001 a março de 2004)

“Nessa gestão (2001 a março de 2004), o trabalho era realizar as oficinas temáticas para levantar demandas, e articular com as secretaria, para realizar as ações com os seus orçamentos próprios.” (Representante da gestão março de 2004 a agosto de 2006)

“O momento que mais deu certo foi quando foi criado o OP temático, pois estabeleceu-se articulação com outros conselhos; foi quando o OP foi mais respeitado e mais forte, por conta dos acordos com a educação, saúde, etc. Esse momento era o que tinha mais grupos

políticos (vereadores, AMA). Os grupos políticos influenciam na gestão.” (Representante das gestões 1997 a 2000 e 2001 a 2004)

“Além das reuniões dos conselhos, nós realizamos reuniões nas áreas e comissões temáticas. Estamos fazendo reuniões com os secretários das áreas para que eles possam ter essa concepção, para que cada secretário perceba a necessidade da população participar. A partir daí, a gente já discutiu com os secretários a necessidade da população debater com ele. Já fizemos com a secretaria de educação, saúde. E principalmente os gestores.” (Gestora de agosto de 2006-2008)

Segundo Junqueira e Inojosa (1994) apud Lobato, Silva, Bicudo (2003) a intersetorialidade vem sendo conceituada como a articulação de saberes e experiências num processo de identificação participativa dos problemas de uma coletividade, nas decisões integradas sobre políticas e investimentos, com a finalidade de alcançar retornos sociais – com efeitos sinérgicos – no desenvolvimento econômico-social e na superação da exclusão social.

Logo, a intersetorialidade caracteriza-se por ser um processo de aprendizagem que resulta também na gestão integrada das políticas sociais para responder aos problemas da população de um determinado território (Manzini-Covre apud Junqueira, 1997) . Porém a intersetorialidade relaciona-se não só as políticas sociais , mas engloba também outras dimensões das políticas públicas possibilitando a alteração das formas de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e de seus interesses.

Junqueira (1997) destaca ainda a necessidade de mudanças de concepções e práticas não apenas dos dirigentes mas também de um número significativo de funcionários visando a transformação do processo de trabalho setorial e fragmentando.

Um importante elemento, que foi fundamental para a consolidação das ações intersetoriais e para o incentivo à participação da população foi a atividade da equipe gestora. Esta, através do compartilhamento de uma orientação política (incentivo à participação social), da qualificação profissional e da troca de experiências com Orçamentos Participativos de Recife (PE), Porto Alegre (RS), conseguiu acumular

condições técnicas e políticas para o desenvolvimento do OP de Niterói (RJ). Segundo Evans (1996) para que as instituições qualificadas produzam efetividade no desenho e na implementação das políticas, é importante que elas estejam conectadas às demandas cotidianas sociais.

" The idea that synergy may be based on “embeddedness”—that is, on ties that connect citizens and public officials across the public-private divide - is more novel.” (Evans, 1996, 180)

A gestora no período de 2001 a março de 2004 e o Representante da gestão de 1997 a 2004 atribuem a boa fase do OP de Niterói (RJ) ao bom trabalho da equipe.

“Eu acho que o trabalho interno proporcionou isso. O fato de ser secretaria deu um autonomia. A gente conseguiu fazer um trabalho muito transparente com a comunidade. Foi um período que levantou a auto-estima da população. A população se apropriou daquele espaço. O trabalho se deu em conjunto . Nos tínhamos uma equipe boa. Naquela época, tinha um interesse político também. Qualquer governo que não tratar o OP como prioridade de governo, ele não vai”. (Gestora de 2001 a março de 2004)

“Mas a equipe se empenhou pra mostrar a importância da secretaria, por conta da responsabilidade que estava nas nossas costas.” (Gestora, 2001 a março de 2004)

O atual Conselheiro do OP também avalia a importância da equipe para o desenvolvimento do OP:

“Não há um grande incentivo. Na verdade, as reuniões não estão valendo de nada, deveria ter uma maior publicidade para o OP. A gestão não está sendo de qualidade. A informação que eu tenho é que as anteriores eram mais eficientes. Se mantivesse como estava, o OP evoluiria mais, a de hoje não tem uma boa gestão.” (Conselheiro do OP , agosto de 2006-2008)

Os conselheiros têm boa vontade, há pessoas com grandes idéias no OP. Agora, quanto à equipe da prefeitura, tem haver com as coisas anteriores que te falei, não há um bom incentivo. O que na verdade aparenta é que não há interesse em evoluir OP". (Conselheiro , agosto de 2006-2008).

O processo decisório do OP de Niterói foi impactado pelas mudanças nas Gestões – que significaram abordagens metodológicas variadas e resultados diferenciados. O momento que proporcionou maior transformação da relação Estado-Sociedade foi caracterizado pela realização de demandas, ações intersetoriais, comprometimento da equipe de gestores e apoio político.

4) Contexto de Implementação do OP

A categoria de análise contexto de implementação do OP compreende a análise dos principais avanços e retrocessos do OP. Esta categoria tem por objetivo analisar em que medida os fatores externos ao OP podem ter favorecido ou dificultado a sua implementação.

É consenso entre os gestores entrevistados e conselheiros que o OP de Niterói tem poder limitado de inversão de prioridades. Para a superação desse limite é necessário vontade política, ou seja é necessário que o OP seja prioridade de governo. Os gestores precisam se comprometer com a idéia de que a população tem o direito de participar da confecção do OP e a população precisa absorver essa idéia e exercer o seu direito de participação.

A parceria e o apoio dos grupos políticos influenciam no desenvolvimento da gestão. O período em que o OP contava com o apoio das secretarias de governo, dos vereadores, foi considerado pelos gestores e conselheiros como o período de maior desenvolvimento do OP.

“No momento que foi criada a secretaria foi o momento mais forte do OP, pois ampliou-se a logística, a equipe de trabalho, tinha uma

estrutura de secretaria. Porque ele era para atingir a cidade toda. Tinham vários grupos políticos . Aquilo que poderia ser embate não aconteceu, a equipe se ajudava muito, o gasto financeiro da secretaria era transparente, e era um momento onde os vereadores, pra ter obras realizadas mobilizavam a população para ir às reuniões do OP, pois era uma forma de gastar o dinheiro do governo. (...) A priorização de obras tem a ver com a influência dos grupos políticos”. (Representante das gestões de 1997 a 2000 e 2001 a 2004)

“As brigas políticas influenciam nas relações institucionais.” (Representante da gestão março de 2004 a agosto de 2006)

“O primeiro que tem que acreditar é o gestor.” (Gestora de 2001 a março de 2004)

“As primeiras pessoas que nós procuramos foi câmara de vereadores, as secretarias. Formamos alianças pra encaminhar as demandas. As pessoas não conheciam o OP, então tinha que fazer com que os próprios parceiros conhecessem. Nós não realizamos , quem realiza são outras secretarias. Por isso, tem que ter essa transversalidade. Nós discutimos e encaminhamos.” (Gestora, 2001 a março de 2004)

Segundo Dagnino (2002), a conjunta atuação entre Estado e sociedade nos espaços públicos, característica marcante durante os anos 90, é permeada por situações de conflito e tensão. Esses conflitos são maiores ou menores dependendo do grau de compartilhamento de idéias das partes envolvidas.

No caso do OP de Niterói (RJ), o conflito se dá pela partilha efetiva do poder, pela ampliação do poder de decisão em relação à confecção do Orçamento e a realização de demandas.

Dagnino (2002) relaciona exemplos bem sucedidos da atuação conjunta entre Estado e sociedade ao compartilhamento de projetos políticos. Na implementação do OP de Porto Alegre (RS), houve o compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante, que foi um dos elementos importantes para o bom desenvolvimento do OP.

No caso do OP de Niterói (RJ), pode-se observar que o período de maior desenvolvimento do OP foi aquele em que havia apoio dos grupos políticos, período em que os gestores municipais compartilhavam propósitos.

A condição econômica destaca-se como importante elemento para a análise do contexto de implementação do OP.

Segundo os gestores e conselheiros, o OP de Niterói (RJ) possui orçamento apenas para a manutenção da estrutura administrativa. O orçamento para a realização das demandas do OP está vinculado ao orçamento das secretarias municipais, como por exemplo, a secretaria municipal de obras, logo, a importância da articulação política e do apoio político para o encaminhamento das demandas.

A não autonomia em relação à alocação orçamentária dificulta o alcance das metas de inversão de prioridades e o entrosamento entre formuladores e implementadores visando o bom desenvolvimento da política.

“Então o OP de Niterói, ele é fragilizado pela incapacidade dele de alocar recursos, pra realização de demandas. Ele tem demanda específica pra ele, mas ele não tem verba pra isso. Não tem verba específica para isso. Não interessa nem aos vereadores nem ao Executivo. Ele não tem recursos próprios, ele disputa com os vereadores, disputa com a execução do objetivos do Executivo, que quer dá prioridade seu projeto de governabilidade. Isso é correto, mas ele deveria se ocupar também não só com o partido dos trabalhadores, como também de toda a esquerda, de todos aqueles que querem maior participação popular direta.” (Representante das gestões março de 2004 a agosto de 2006 e agosto de 2006 a 2008)

“O OP não tem orçamento. Existe orçamento nas secretarias municipais. A subsecretaria do OP só tem orçamento para a estrutura administrativa diária.” (Coordenador do Conselho, agosto de 2006 a 2008)

Por fim, o último elemento para análise refere-se às condições sociais para a implementação do OP. Segundo os gestores e conselheiros, um importante avanço alcançado foi a participação popular na confecção do Orçamento, porém é necessário que a população incorpore essa idéia como um direito de cidadania que deve ser garantido pelas autoridades políticas e que deve ser exercido plenamente.

O grande desafio é manter a participação para além das plenárias e da realização das demandas.

“ (...) Ele (OP) é um exercício de cidadania . Ele ajuda as pessoas a entenderem sobre Orçamento Público , sobre o voto, sobre o poder político, sobre a execução de demandas. Ele é um processo de participação popular. Quem faz parte dele se fortalece enquanto indivíduo e fortalece sua comunidade”. (Representante da gestão março de 2004 a agosto de 2006)

“O principal avanço foi mudar a concepção de que as pessoas têm o direito de participar da confecção do OP junto com o governo.” (Gestora de agosto de 2006 a 2008)

A fase onde houve maior participação popular no OP foi aquela em que a população ocupou o espaço do OP enquanto um espaço público democrático de inclusão dos cidadãos à comunidade política, ou seja, enquanto uma esfera pública democrática. Nesse período, a equipe gestora implementou uma metodologia de trabalho que priorizou a capacitação dos conselheiros e a socialização da política para a população, através de reuniões para a discussão política sobre o processo decisório.

“O papel do OP nós vemos que é suscitar novas lideranças. As vezes, tem um morador que é um grande líder, e que não é o presidente. E tem o papel que é a democratização das ações, a gestão compartilhada. Uma outra questão é que ele instrumento de cidadania. À medida que o cidadão vai para lá discutir, nós vamos propor soluções em conjunto. Eu sempre procurei passar que o governo não está fazendo favor: é direito de vocês.” (Gestora , 2001 a março de 2004)

Dagnino (2002) destaca como desafio a uma participação mais igualitária nos espaços públicos a necessidade de qualificação técnica e política da sociedade civil.

No caso do OP de Niterói (RJ), observa-se o empenho dos gestores na qualificação técnica dos conselheiros através da implementação de atividades de capacitação que incentivam a discussão política sobre o Orçamento e

sobre os problemas da cidade. Porém há a necessidade de avançar na qualificação política que está relacionada à convivência direta com a multiplicidade de interesses e de concepções, já que um dos desafios do OP de Niterói (RJ) é garantir a participação para além das demandas locais de cada comunidade. Ou seja, uma participação que possa priorizar a implementação de ações que irão propiciar a redução das desigualdades sociais e a distribuição mais eqüitativa dos recursos públicos.

É fato que o potencial democrático do OP está relacionado às condições políticas, econômicas e sociais. As condições políticas relacionam-se ao comprometimento político do governo com o projeto, ou seja, o apoio político ao OP. Apesar da gestão ter como bandeira a importância da participação social nas políticas públicas, pode-se aferir que o OP não é mais uma prioridade na medida em que observa-se o esvaziamento dos grupos políticos de apoio. Com relação às condições econômicas pode-se dizer que o OP não possui alocação orçamentária, por lei, para a realização das demandas, o que reduz a capacidade de proposição e deliberação, configurando-se mais como um instrumento consultivo. No que diz respeito às condições sociais, observa-se uma atenção por parte dos gestores com relação à qualificação dos conselheiros, tanto tecnicamente como politicamente, mas é necessário investir em mecanismos que possibilitem a socialização da política para toda a população, de maneira que possa incluir outros atores sociais que estão fora do processo de discussão política. E que a discussão política possa ser ampliada, incorporando os diversos temas relacionados à cidade, ampliando a discussão para os direitos de cidadania.

Considerações Finais:

A análise dos mecanismos de gestão do OP de Niterói apontaram os limites do OP de Niterói com relação sua consolidação enquanto um espaço público democrático. Apesar de importantes avanços, principalmente no início da criação da Secretaria do Orçamento Participativo, o OP de Niterói sofreu o impacto das mudanças administrativas das diversas gestões, o que refletiu na sua capacidade de ação e de legitimação.

O principal avanço do OP de Niterói deve-se à sua capacidade de possibilitar a participação política da população nos problemas relacionados às suas comunidades e à cidade. Também, na possibilidade de articulação entre diferentes secretarias para a realização das demandas. Nesse sentido, o OP cria condições para a garantia e ampliação dos direitos sociais e da cidadania, favorecendo uma melhor relação entre o Estado e sociedade. Por outro lado, na medida em que possibilita a inclusão da população no processo de discussão política do orçamento público e promove a consulta popular acerca de prioridades orçamentárias, o OP potencializa a consciência da cidadania pela conquista de direitos e promove a dimensão cívica e igualitária da cidadania.

O OP é contudo fragilizado porque não são implementadas medidas que garantam a continuidade da participação. A não realização das demandas priorizadas e a ausência ou reduzida prestação de contas do Governo, impacta diretamente no nível de confiança da população nas instituições políticas, influenciando a produção de capital social. Esses fatores limitam o potencial democrático do OP quando o Governo (representado pelos gestores do OP) não estabelece conexões com os atores sociais e não implementa mecanismos que garantam a circulação de informações acerca das decisões políticas, fragilizando o controle social dos moradores.

Com relação ao processo decisório do OP de Niterói, pode-se aferir que o mesmo passou por várias mudanças com relação às metodologias de trabalho o que impactou nas metas, objetivos e na organização política das comunidades, contribuindo para a fragilização do apoio político ao OP e da participação popular.

Algumas gestões incentivavam a participação política nas decisões, outras já elaboraram as ações de maneira centralizada sem prestações de contas.

Dentre as medidas implementadas pelas diversas gestões destaca-se o desenvolvimento de ações intersetoriais. A implementação de reuniões temáticas, reuniões em parceria com outras secretarias e outros atores políticos ampliam as discussões para além das demandas locais de cada bairro e constroem alianças políticas com vistas ao encaminhamento das demandas, facilitando sua efetivação, o que favorece a cidadania. Por outro lado, permitem a socialização da política e a qualificação da discussão política, favorecendo a cidadania participativa.

Pode-se aferir que os fatores externos ao OP de Niterói (condições políticas, econômicas e sociais) influenciaram na sua implementação.

É consenso entre os gestores entrevistados e conselheiros que o OP de Niterói tem poder limitado de inversão de prioridades. Para a superação desse limite é necessário vontade política, ou seja, é necessário que o OP seja prioridade de governo. Os gestores precisam se comprometer com a idéia de que a população tem o direito de participar da confecção do OP e a população precisa absorver essa idéia e exercer o seu direito de participação.

A parceria e o apoio dos grupos políticos (AMA, vereadores, secretarias municipais) influenciam no desenvolvimento da gestão. O período em que o OP contava com o apoio das secretarias de governo, dos vereadores, foi considerado pelos gestores e conselheiros como o período de maior desenvolvimento do OP.

Com relação à condição econômica, uma restrição importante, segundo os gestores e conselheiros, é o fato do OP de Niterói possuir orçamento apenas para a manutenção da estrutura administrativa. O orçamento para a realização das demandas do OP está vinculado ao orçamento das secretarias municipais, como por exemplo, a secretaria municipal de obras. Daí a importância da articulação política e do apoio político para o encaminhamento das demandas. A não autonomia em relação à alocação orçamentária dificulta o alcance das ações que visam inversão de prioridades e o entrosamento entre formuladores e implementadores visando o bom desenvolvimento da política.

Com relação às medidas que incentivem a organização social, observa-se o empenho dos gestores na qualificação técnica dos conselheiros, através da implementação de atividades de capacitação que incentivam a discussão política sobre o Orçamento e sobre os problemas da cidade. , há a necessidade de avançar na qualificação política que está relacionada à convivência direta com a multiplicidade de interesses e de concepções, já que um dos desafios do OP de Niterói é garantir a participação para além das demandas locais de cada comunidade. Ou seja, uma participação que possa priorizar a implementação de ações que irão propiciar a redução das desigualdades sociais e a distribuição mais eqüitativa dos recursos públicos.

É fato que o potencial democrático do OP está relacionado às condições políticas, econômicas e sociais. As condições políticas relacionam-se ao comprometimento político do governo com o projeto, ou seja o apoio político ao OP . Apesar da gestão ter como bandeira a importância da participação social nas políticas públicas, pode-se aferir que o OP não é mais uma prioridade , na medida em que observa-se o esvaziamento dos grupos políticos de apoio. Com relação às condições econômicas pode-se dizer que o OP não possui alocação orçamentária, por lei, para a realização das demandas, o que reduz a capacidade de proposição e deliberação do OP, configurando-se mais como um instrumento consultivo. No que diz respeito às condições sociais observa-se uma atenção por parte dos gestores com relação à qualificação dos conselheiros, tanto tecnicamente como politicamente, mas é necessário investir em mecanismos que possibilitem a socialização da política para toda a população, de maneira que possa incluir outros atores sociais que estão fora do processo de discussão política. E que a discussão política possa ser ampliada incorporando os diversos temas relacionados à cidade, ampliando a discussão para os direitos de cidadania.

Referências Bibliográficas:

- AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs). A inovação democrática no Brasil. SP: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. Dados vol.50, no.3, Rio de Janeiro 2007.
- ANDRADE, G. R. B. ; VAITSMAN, J. , 2002. Apoio social e redes: conectando solidariedade e saúde. Saúde Coletiva, vol.7, n° 4.
- BOBBIO, N.; MATTEUCI, W.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. SP: IMPRENSA OFICIAL DO EST.DE SAO PAULO. 2004.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. Raízes do Brasil. SP: Companhia das Letras, 1999.
- CARVALHO, Maria do Carmo, 2003. Participação social no Brasil hoje. Instituto Polis.
- CICONELLO, A. ,2006. Seminário: Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação. Recife.
- DAGNINO, E. , 2004. Para retomar a reinvenção democrática: qual cidadania, qual participação? Fórum Social Nordestino. Recife.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: Dagnino, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. SP: Paz e Terra, 2002
- DRYZEK, J. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: Coelho, V.; Nobre, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. SP: ED. 34, 2004.
- DURSTON, J. Building social capital in rural communities, (manuscrito não publicado, CEPAL, 1998.
- EVANS, P., 1996. Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy in World Development, vol 24, n° 6, 1996.
- FARAH, M., 1999. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. In: Fundação Prefeito Faria Lima. O município no século XXI: cenários

- e perspectivas. SP: CEPAM.
- FERRAZ . A . , 2007. Movimento popular de saúde de Campinas – SP: os sonhos, os pés na estrada. 2º Encontro Nacional de Política Social – UFES. ES
 - FEDOZZI, L. Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tome Editorial, 2001, pp 21-59.
 - Grupo Fim da Linha. A miséria participativa e a participação miserável. Crítica do Orçamento Participativo. 2005.
 - JUNQUEIRA, L. , 1997. Novas formas de gestão na saúde: descentralização e intersetorialidade. Saúde e Sociedade, 6(2): 31-46, 1997.
 - KLIKSBURG, B. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos? Revista de Administração Pública. vol.41 no.3 Rio de Janeiro . 2007
 - LABRA, Maria Eliana; Figueiredo, Jorge St. Aubyn de. Associativismo, participação e cultura cívica. O potencial dos conselhos de saúde. Ciênc. saúde coletiva vol.7 no.3 Rio de Janeiro 2002.
 - LECHNER, N. Desafíos de um desarrollo humano: individualización y capital social. Barcelona, 2000.
 - MARQUES, E., 1997. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. BIB, nº 43, PP. 67-102.
 - MORONI, J.. O direito a participação no Governo Lula. 32 International Conference on Social Welfare. 2006.
 - MARTELETO, R.; SILVA, A. , 2004. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. Ciência da Informação, Brasília, v. 33, nº 3.
 - NAZZARI, R. , 2003. O capital social como estratégia para repensar a socialização política dos jovens no Brasil. Revista Ciências Sociais em Perspectiva, vol 02, nº 01.
 - NOBRE, M. Participação e Deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: Coelho, V.; Nobre, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação.

- Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. SP: ED. 34, 2004.
- OLIVEIRA, F., 2003. Orçamento Participativo ou Saint-Simonismo requeentado? Seminário da Fundação Rosa Luxemburgo. São Paulo.
 - OAKLEY, P; CLAYTON, A. Monitoramento e Avaliação do Empoderamento. Inglaterra. 2003.
 - RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas pública – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. In: Raichelis, R. Esfera pública e conselhos de assistência social – caminhos da construção democrática . SP: Cortez. 1998.
 - REIS, F. Deliberação, Interesses e Sociedade Civil. In: Coelho, V.; Nobre, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. SP: ED. 34, 2004.
 - RIBEIRO, A; GRAZIA DE GRAZIA. Experiências e Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000. RJ: Editora Vozes, 2003.
 - SANTOS, B. (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. RJ: Civilização Brasileira, 2002.
 - SANTOS, W. Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social. RJ: Editora FGV, 2006, 204 p.
 - SALES, C., 2005 As Máscaras da Democracia: Notas sobre a Teoria Democrática Contemporânea à Luz dos Eixos Dahlsianos. Revista de Sociologia e Política. 24. Curitiba.
 - Secretaria de Defesa Civil e Integração Comunitária. Subsecretaria de Orçamento Participativo. Balanço das demandas levantadas/ realizadas pelo Orçamento Participativo – período 1999 à 2006. Niterói. 2007
 - SCHERER-WARREN, I, 1999. Cidadania sem fronteiras – ações coletivas na era da globalização. SP: HUCITEC. Capítulos 3 e 4.
 - SILVA, E., 2005. Democracia e participação popular nas políticas públicas: breves comentários. Seminário Nacional do FNPP. Recife.
 - SILVA, L. Institucionalização de práticas participativas na administração pública: caminho para a democratização do poder local?.(Estudo de Caso do Orçamento Participativo de Niterói. Tese de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas. 2002

- SILVA, S. Espaços públicos, democracia e clientelismo: entre a representação e a participação – um estudo sobre o Orçamento Participativo de Niterói/RJ. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal Fluminense. 2007.
- SILVA, T. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (orgs.). A inovação democrática no Brasil. SP: Cortez Editora, 2003.
- SOUZA, C; Carvalho, I., 1999. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. Lua Nova 49. pp 187-212.
- SOUZA, M. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. RJ: Editora Bertrand Brasil, 2002.
- PINTO, M; MEDINA, M. Subsecretaria de Orçamento Participativo. Cartilha Conselho do Orçamento Participativo. 2007.
- Prefeitura de Niterói. Gabinete do Prefeito. Conselho Executivo Municipal. Grupo de trabalho: Orçamento Participativo. 1998.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: Dagnino, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. SP: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, A.; GRAZIA DE GRAZIA; ALBURQUERQUE, M.; PONTUAL, P. Orçamento Participativo. Democratização da gestão pública e controle social. Fórum Nacional de Participação Popular.
- WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: Avritzer, L. ; Navarro, Z. (orgs.) A inovação democrática no Brasil. SP: Cortez, 2003.
- YOUNG, I. Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa. In: Souza, Jessé (Org.). Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.
- UGARTE, P. Que participação para qual democracia. In: Coelho, V.; Nobre, M. (orgs). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34.
- VIANA, A.L., 1995. Abordagens metodológicas em políticas públicas. Revista de Administração Pública, n° 24(4).

- VITALE, Denise, 2004. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: Coelho, V.; Nobre, M. (orgs). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34.

Referências Consultadas:

- ABU-EL-HAJ, J. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica, BIB, 47, 1999.
- ARAÚJO, C. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: Coelho, V.; Nobre, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. SP: ED. 34, 2004.
- BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, nº21, 2003, p.1-39
- BONFIM, W; SILVA, I. (2003). Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? Revista de Sociologia Política, no.21. Curitiba .
- BOSCHI, Renato Raul . Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas: Exame de Experiências Municipais no Brasil. In: Seminário Descentralização e Reforma do Estado. Recife, 1998.
- BRANGSCH, L . A cultura política como condição e como resultado da participação.
- COELHO, V. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: Coelho, V.; Nobre, Marcos (orgs.). Participação e Deliberação. Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. SP: ED. 34, 2004.
- FLEURY, S, (2002). Qual Política? Que Social? - Reflexões Analíticas sobre a América Latina.
- JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais no Brasil. SP: Editora Alínea, 2004.

- MARQUETTI, A . Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (org). A inovação democrática no Brasil. SP: Cortez, 2003.
- NAVASCUÉS, J. (2007) . Democracia participativa y transformación social em la globalización. Fundación de Investigaciones Marxistas.
- NORTH, D. C. Institutions, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, No. 1, 1991.
- NUNES, E. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. RJ: Jorge Zahar Editor, 1997.
- OLIVEIRA, M. Sociedad civil y democracia en Brasil: crisis y reinención de la política. In: Sorj, B; Oliveira, M. D. (Eds). Sociedad Civil y democracia in America Latina: crisis y reinención de la política. RJ: Ediciones Centro Edelstein; SP: Ediciones IFHC. 2007.
- PEARCE, J. (2007). Violence, Power and participation: building citizenship in contexts of chronic violence. Institute of Development Studies. Working Paper, 274.
- SANTOS, JR. O., 2004. Dilemas e desafios para a governança democrática no Brasil. Seminário: “Os sentidos da Democracia e da Participação”. São Paulo.
- SEN, A. Desenvolvimento como Liberdade. SP: Companhia das Letras, 2000. Introdução pp. 17-26; Capítulos 1.
- SILVA, J. Autonomia Municipal: Icapuí uma experiência inspirada na polis. Fortaleza: Editora Expressão Gráfica, 2002.
- TEIXEIRA, Ana Claudia. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In: Avritzer, L.; Navarro, Z. (org). A inovação democrática no Brasil. SP: Cortez, 2003.
- YIN, R. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.