

Clarice Barreto Linhares

**Uma Peça Participativa Para Dois Atores:
Instituições Políticas e Sociedade Civil na Cena dos
Orçamentos Participativos**

Belo Horizonte
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG
2006

Clarice Barreto Linhares

**Uma Peça Participativa Para Dois Atores:
Instituições Políticas e Sociedade Civil na Cena dos
Orçamentos Participativos**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Avritzer
UFMG

Belo Horizonte
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG
2006

*Ao Anderson e ao Gabriel, amores da
minha vida, “daqui até a eternidade”;*

*Aos meus pais, Cecília e Roberto, por
tudo aquilo que representam para mim,
pois “ainda somos os mesmos e
vivemos como os nossos pais”.*

Agradecimentos

O desenvolvimento dessa dissertação só foi possível devido à colaboração de várias pessoas durante o seu processo. Pessoas que colaboraram diretamente para a construção do texto, que me deram apoio nas horas de angústia acadêmica, que compartilharam comigo da alegria das pequenas conquistas ou que simplesmente fizeram meu percurso mais feliz e confiante pelo simples fato de existirem e permanecerem ao meu lado.

Agradeço ao Anderson, companheiro de todos os momentos, pela presença firme e amorosa e inquestionável dedicação, sem as quais seria impossível essa caminhada.

Ao Gabriel, meu filho, motivação maior da minha trajetória, esperando que, quando crescer, possa entender o porquê de alguns períodos da minha ausência.

Ao Roberto e à Cecília, meus pais, exemplos de força e integridade, que, mesmo tomando caminhos distintos entre si, entenderam e apoiaram as minhas escolhas de vida.

Ao Prof. Leonardo, pela confiança, pelos ensinamentos, pela estrutura acadêmica disponibilizada e por me possibilitar a convivência com pessoas e projetos fundamentais para o meu desenvolvimento.

Aos amigos do Projeto Democracia Participativa, Áurea, Arnaldo, Eleonora, Laura, Lílian e Vanderson, companheiros incondicionais, pelo estímulo e consolo em todos os momentos.

À Cláudia Feres pela presença inteligente e interessada em muitas conversas sobre o tema e pela disponibilidade em compor a banca examinadora.

Ao Marcelo Kunrath, pela oportunidade de trabalhar em uma pesquisa que me possibilitasse o desenvolvimento dessa dissertação, pela disponibilização dos seus resultados e também pela disponibilidade em compor a banca examinadora.

Ao Roberto Pires, amigo e exemplo de trabalho, pelas conversas, críticas construtivas, opiniões e apoio, que, mesmo à distância, foram fundamentais para que eu não desistisse nunca.

À Adilza, à Marlene e ao Alessandro, mais que pela eficiência administrativa, pela amizade que demonstraram durante esses anos de convívio.

Aos colegas do mestrado, com quem muito aprendi, pela amizade, principalmente à Dani Mateus e ao Vanderson, por dividirmos momentos de angústia e de alegrias no desenvolvimento de nossas dissertações.

Aos Professores do DCP, grandes mestres, pela generosidade que sempre demonstraram em suas aulas.

Ao Prof. Juarez Guimarães, em especial, que, por sua erudição, mesmo sem saber, serviu de estímulo e inspiração ao desenvolvimento de um texto científico com elementos artísticos.

À Kessiane, Teresa e Luzia, amigas fundamentais, que, embora distantes, marcaram o meu percurso acadêmico e sempre estarão presentes na minha vida.

A todos, enfim, que de alguma forma participaram comigo dessa jornada e que, como eu, acreditam em um futuro melhor: muito obrigada!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: Os Bastidores da Peça	9
Parte I – Elementos Teóricos	14
1 Definindo os Atores e Seus Papéis: Teorias de Atores Políticos e Teorias de Atores da Sociedade Civil no Contexto Brasileiro	15
1.1 1º Ensaio: Os Atores Políticos	18
1.1.1 Instituições Políticas e a Especificidade Brasileira	18
1.1.2 O Ator em Foco: Os Partidos Políticos Brasileiros	28
1.2 2º Ensaio: Atores da Sociedade Civil	39
1.3 O Ensaio Geral: A Perspectiva do Diálogo	48
1.3.1 O Papel do Partido dos Trabalhadores: Um Ator Predisposto ao Diálogo	56
Parte II – Elementos Empíricos	59
2 A Peça Participativa: Os Atores em Cena	60
2.1 Descrição do Cenário e da Cena: O Brasil Democrático e os Orçamentos Participativos	65
2.1.1 Cenário: O Brasil Democrático	65
2.1.2 Cena: Os Orçamentos Participativos	68
2.2 Uma Peça Participativa Para Dois Atores em Três Atos: Os Orçamentos Participativos no Brasil	75
2.2.1 Prólogo: O Processo das Experiências sob os Holofotes	75
2.2.2 1º Ato: A Inovação Democrática	77
2.2.3 Entreato 1	88
2.2.4 2º Ato: A Difusão da Experiência	90
2.2.5 Entreato 2	101
2.2.6 3º Ato: Continuidade?	103
2.2.7 Epílogo	111
3 Duas Peças Exemplificativas: Os Casos de Ipatinga e Timóteo	114
3.1 1ª Peça: Ipatinga – 17 Anos de Orçamento Participativo	117
3.2 2ª Peça: Timóteo – As Intermitências da Participação Popular	126
3.3 Crítica das Peças em Perspectiva Comparada: A Importância da Sinergia Entre os Atores	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS ou “O Resumo da Ópera”	146
BIBLIOGRAFIA	149

LISTA DE TABELAS

1	Confiança em Instituições no Brasil	25
2	Filiação ao PT por mil Eleitores	84
3	Participação OP de Porto Alegre	87
4	Participação no COMPOR	121

LISTA DE MAPAS

1	OP's Gestão 1989 – 1992	79
2	Difusão de Experiências de OP pelo Brasil : Gestão 1993 – 1996	91
3	Difusão de Experiências de OP pelo Brasil : Gestão 1997 – 2000	91
4	Difusão de Experiências de OP pelo Brasil : Gestão 2001 – 2004	91
5	Região Metropolitana do Vale do Aço Mineiro	116

LISTA DE GRÁFICOS

1	Percentagem de Casos de OP entre Partidos: Gestão 1989 – 1992	82
2	Percentagem de Casos de OP entre Partidos: Gestão 1993 – 1996	93
3	Percentagem de Casos de OP entre Partidos: Gestão 1997 – 2000	93
4	Percentagem de Casos de OP entre Partidos: Gestão 2001 – 2004	93
5	Continuidade do OP de 1989 – 1993	104
6	Continuidade do OP de 1993 – 1997	105
7	Continuidade do OP de 1997 – 2001	105
8	Percentual de Casos de Continuidade de OP's Pelo Mesmo Partido por Legenda Partidária	106
9	Associação por mil Habitantes em Cidades de MG	109
10	Associações Comunitárias por mil Habitantes em Cidades de MG	110

LISTA DE FIGURAS

1	Fluxograma de Análise Metodológica	77
---	--	----

“A democratização das nossas sociedades se constrói a partir da democratização das informações, do conhecimento, das mídias, da formulação e debate dos caminhos e dos processos de mudança.”

“Democracia serve para todos ou não serve para nada.”

Herbert de Souza

Introdução: Os Bastidores da Peça

“No país em que o jornal, a tribuna e o teatro tiverem um desenvolvimento conveniente, as caligens cairão aos olhos das massas; morrerá o privilégio, obra de noite e da sombra; e as castas superiores da sociedade ou rasgarão os seus pergaminhos ou cairão abraçadas com eles, como em sudários”¹.

Denomina-se “peça” aquilo que faz parte de um todo, uma parte de um conjunto de acontecimentos e práticas ou até mesmo um simples artefato. A peça teatral, como parte do “todo” da arte, configura uma composição dramática executada por atores dentro de um tempo e um espaço que bem pode trazer registros ficcionais como também espelhar a realidade. Assim, tomando a última perspectiva, teríamos a arte imitando o real muito embora em alguns casos questiona-se a possibilidade de ser a realidade que se baseia na arte. Discussão pouco fecunda. O certo é que entre a arte e a realidade, não percebi muita distância. Pelo menos durante o percurso. Essa foi a conclusão à qual cheguei quando comecei a delimitar o meu projeto de dissertação. Vi que atores que desempenham papéis em contextos sócio-políticos passam por um processo semelhante aos atores que se dedicam às artes cênicas. Todos partem de início vazio, onde acontecem os primeiros ensaios que viabilizam acumular experiências, passam por um ensaio geral, onde se há troca de experiências e terminam concretizando a cena, onde cada um desempenha um papel de fato. O diferencial, porém, pode ser observado em pelo menos dois aspectos. O primeiro diz respeito aos papéis pré-determinados dos artistas. De forma contrária os atores reais vão construindo seus

¹ Machado de Assis (1994).

papéis no decorrer da peça. Os ensaios precedentes para os atores teatrais seriam a fixação desses papéis pré-determinados para a peça. Já para os atores reais seriam as análises de suas ações anteriores à peça. O outro aspecto diz respeito ao que chamamos de “resumo da ópera” ou desfecho da peça. A peça teatral também possui um final já previsto, que não traz, pelo menos para seus atores, nenhuma surpresa aparente. A peça real, porém, já denuncia a total imprevisibilidade de seu fim. Ora, se o papel dos atores reais se constrói no decorrer da peça, é de se esperar o desfecho não delineado previamente.

Proponho então, o estudo do que chamo de uma “peça participativa” em um cenário democrático. O tema da democracia sempre motivou meus estudos em Ciência Política. Porém, a democracia em sentido amplo, levando em conta o direito à participação política e ao envolvimento dos cidadãos nos temas da esfera política. Estudos de democracia que focavam apenas eleições, partidos e governos sempre pareceram incompletos. Sempre soaram como uma democracia relativa, deficitária e descontinuada, uma vez que esta assegura uma participação restrita dos cidadãos, temporalmente estipulada e com pouquíssima interface entre governantes e governados. Como as análises de um processo político, onde se observam claramente a existência de dois atores, poderiam focar apenas um deles? Ou mesmo, como a realidade pode ter produzido atores políticos tão insensíveis à existência de atores sociais, sendo que é para esses atores sociais o fim último da política? Assim, a perspectiva da democracia participativa e de seus espaços de diálogo entre os atores tornou-se algo fascinante aos meus olhos uma vez que traz consigo potenciais de uma democracia ampliada. Da existência desses potenciais intrínsecos a essa nova vertente democrática não existe dúvida. Porém, a prática vem se mostrando um caminho difícil a ser galgado. Principalmente se pensarmos em termos de Brasil e de suas instituições políticas tão

impregnadas de vícios individualistas e utilitaristas ainda mais em tempos em que vivemos uma drástica crise dessas instituições políticas brasileiras e de seus atores.

Assim, a partir de uma analogia que visa, além de tornar a leitura mais aprazível e menos tecnicista, embora com os elementos que uma pesquisa científica requer, e de possibilitar uma boa visualização da análise elaborada, traçarei um paralelo entre a arte e a realidade. A peça colocada em análise é uma instituição participativa – o Orçamento Participativo – e os atores em questão são políticos – partidos - e sociais - os novos atores da sociedade civil. A partir de várias pesquisas realizadas, cheguei à conclusão de que esses dois atores é que se encontram fortemente ligados às arenas de participação política da contemporaneidade das quais os orçamentos participativos cumprem papel de destaque. Mas, se temos fortes traços de uma cultura política elitista, personalista, baseada em práticas clientelistas e de favorecimento pessoal, como então compatibilizar a participação na política como forma de ampliar a democracia? Como fazer funcionar os espaços de participação política? A hipótese central que me levou a proposição da análise dessa peça é a de que o êxito desses espaços de participação política depende da sinergia entre atores políticos e atores sociais, a partir de um diálogo constante e de uma atuação conjunta. A hipótese correlata é de que os orçamentos participativos no Brasil iniciaram desse movimento sinérgico, mas que, no decorrer do processo os laços entre os atores vêm se afrouxando e o diálogo diminuindo, o que parece ocorrer devido à tendência do ator político brasileiro ao individualismo, em detrimento de um pensamento coletivo.

A análise de nossa peça participativa será baseada em dados produzidos ao longo de três anos bem como do conteúdo de algumas entrevistas realizadas. Alguns desses dados já fornecidos por pesquisas realizadas e publicadas, tal como a pesquisa do

FNPP, através de Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia, e outras pesquisas² das quais participei e que me deram subsídios suficientes para tentar desenvolver minimamente uma análise da atuação de atores políticos e sociais nas instâncias de participação dentro do orçamento público. O resultado, então, seria extraído a partir da reunião dos dados obtidos nas pesquisas e da tentativa de se tentar confluí-los.

A dissertação será dividida em duas partes, uma teórica, onde abordaremos ensaios teóricos sobre os nossos atores e a outra de análise de dados e da peça propriamente dita – o orçamento participativo. Assim, dentro da primeira parte, o primeiro capítulo focalizará o ensaio dos atores como forma de preparação para a participação em uma nova arena política. Lançaremos vistas a algumas teorias sobre atores políticos – em especial aos partidos políticos – e teorias sobre atores sociais em um primeiro momento. Em um segundo momento tentaremos um ensaio geral entre os dois atores a partir de análises que levam em conta o diálogo entre eles. A segunda parte já traria o resultado da análise empírica para a construção da peça, sendo que o segundo capítulo concentraria seus esforços em analisar a atuação dos nossos atores dentro do processo dos OP's em três momentos distintos: os momentos da **inovação**, da **difusão** e da **continuidade** das experiências. O terceiro capítulo viria como um exemplo ilustrativo daquilo que estamos tentando aferir a partir de duas experiências concretas de orçamento participativo – nas cidades mineiras de Ipatinga e Timóteo – funcionando como estudos de caso comparados entre si. A intenção é de se verificar a análise feita no segundo capítulo a partir dessas duas experiências reais. As considerações finais levarão em conta todo o processo.

Assim, tendo em vista o desenho estruturado para essa dissertação, o principal objetivo é a análise da dinâmica dos atores sociais e dos atores políticos no

² Maiores detalhes sobre essas pesquisas constam da segunda parte dessa dissertação.

processo dos orçamentos participativos e a sua influência para o sucesso desses espaços de participação. A importância de se entender minimamente o êxito dessas experiências torna-se inquestionável uma vez que depositamos nesses espaços nossas esperanças de um entendimento entre os atores na busca do aprimoramento democrático.e da inclusão social.

PARTE I
ELEMENTOS TEÓRICOS

Capítulo 1

Definindo os atores e seus papéis: Teorias de Atores Políticos e Teorias de Atores da Sociedade Civil no Contexto Brasileiro

Entendemos por ator o agente da ação, aquele que pratica o ato e, em teatro, aquele que representa. Porém, em se tratando da realidade, aquele que tem papel ativo em algum acontecimento (Houaiss,2004). Antes de se iniciar a montagem de uma peça teatral, necessária se faz a identificação dos atores envolvidos bem como a preparação desses mesmos atores. Logo, se estamos propondo uma analogia com as artes cênicas, assim também será o processo dos nossos atores na construção dessa peça participativa. Os atores, nela envolvidos, representam dois lados cruciais do processo político. Então, de um lado teremos atores políticos – definidos pelas suas instituições – e do outro lado teremos atores sociais – tomando-os coletivamente.

Os atores políticos serão expressos pelas instituições políticas democráticas. As instituições políticas centrais nas democracias contemporâneas e seus agentes mais comumente analisados são as eleições, os poderes executivo e legislativo e os partidos políticos. Centraremos, pois, nossas análises nos partidos políticos, enquanto agentes da competição eleitoral e agentes dos governos, pois, ao longo das pesquisas, pudemos observar a relevância desse ator no processo que pretendemos analisar, qual seja, o processo dos orçamentos participativos³. Assim, buscaremos, primeiramente, identificar esses atores políticos brasileiros e as percepções analíticas que se têm seguido a partir de sua atuação na política. Optou-se, aqui, por eclipsar a análise do poder Legislativo porque esse ator, ademais de sua vital importância ao orçamento público, ainda não tem

³ Tal relevância será salientada ao longo do texto.

um papel muito definido dentro das instâncias de participação popular no orçamento público⁴.

Os atores sociais serão tomados coletivamente, a partir de sua ação coletiva expressa nos novos movimentos sociais e no associativismo civil, manifestações típicas da remodelação da sociedade civil. A opção pela ação coletiva é devido a dois principais fatores. O primeiro, de ordem teórica, é que o próprio conceito de sociedade civil pressupõe a ação coletiva, sendo que os sujeitos individuais são pouco passíveis de construções que visem generalizações – visto as inevitáveis diferenciações entre si. Assim, a ação coletiva de atores sociais já pressupõe um grupo de indivíduos unidos por um objetivo comum. O segundo fator, de ordem prática, é que estamos nos propondo a analisar atores dentro de canais de participação na política. Assim, o que mais correntemente se observa, é que existe uma participação mais acentuada e mais qualificada de atores sociais coletivos em detrimento de atores sociais individuais⁵.

Partindo desse estabelecimento dos atores participantes da nossa peça participativa e sabendo-se da delimitação ao caso brasileiro, o capítulo seguinte irá se dedicar aos ensaios de ambos atores através de autores que buscaram teoriza-los e será dividido em três partes. A primeira tratará – de forma monológica - do ensaio do ator político e a segunda tratará do ensaio do ator social. Estamos chamando essas dinâmicas de ensaios justamente porque esses diagnósticos precederam o nosso objetivo de análise – a peça participativa – assim como também na arte, ou seja, da tentativa de se chegar

⁴ As análises gerais e a percepção que se tem desse ator é que, uma vez que essas instâncias subtraem grande porção de seu poder de barganha e troca com seus eleitores, e, também, que esses mesmos OP's representam um potencial forte de apelo democrático ante o mesmo eleitorado, ele tende a se esquivar de um confronto com o resultado final das deliberações populares sobre o orçamento. Assim, se por um lado um possível risco eleitoral que o conflito com a população poderia gerar estaria sendo afastado, por outro, a sobreposição do executivo ao legislativo a partir dos OP's ainda é um fator de tensão entre essas duas instâncias de poder. Porém, essas análises não cabem no escopo dessa dissertação.

⁵ A opção por estudar os “novos” atores civis se dá pelo mesmo motivo além do próprio contexto temporal.

ao estado ideal – ou pelo menos idealizável - a partir da aprendizagem pelos erros. Assim como também é a leitura que Barry Ames (2003) fez a partir de Tsebelis, onde, esse último, ao discorrer sobre atores políticos, diagnosticou que aqueles que *são capazes de aprender por ensaio e erro tendem a apresentar um comportamento ótimo*. Acreditamos também ser essa a dinâmica que ocorre com os atores sociais.

A terceira parte desse capítulo teórico, finalmente, pretende sair do ensaio monológico e passar ao ensaio dialógico, onde ambos os atores buscarão desenhar uma atuação conjunta, visando a complementaridade das suas ações em prol de suprir as deficiências das instituições democráticas brasileiras com o objetivo da potencialização da democracia.

1.1 - 1º Ensaio: Os atores políticos

1.1.1 – Instituições Políticas e a Especificidade Brasileira

Tomemos, então, os atores políticos da nossa peça enquanto instituições políticas democráticas. De modo geral, conceituar-se “instituições” não constitui tarefa simples. A definição mais genérica foi encontrada em Weber, para quem o conceito institucional incorpora não somente normas e padrões de ação como também aspectos subjetivos, valorativos e simbólicos, oferecendo, a esse conceito, uma gama maior de apropriações pelas ciências sociais. No estudo da política, Barry Ames (2003) busca seguir essa direção weberiana de um conceito de instituição mais flexibilizado e permeável. Para esse autor, então, as instituições são *os procedimentos operacionais rotinizados*, conceito esse que para ele se aplica às instituições da política, sem, contudo, fechá-lo exclusivamente à rigidez normativa.

Porém, de forma geral, quando o escopo se limita às instituições políticas, recorrentemente na literatura, encontramos claras delimitações ao conceito. José Álvaro Moisés (1995) percebe essa delimitação quando afirma que existe um paradigma hegemônico na Ciência Política no estudo das instituições políticas democráticas contemporâneas. Nele, a definição dessas instituições políticas projeta o conceito para um âmbito mais formalizado e procedimental, deflagrando, assim, o próprio caráter mais burocrático e, por conseqüência, mais enrijecido, pouco permeável e, até mesmo, pouco democrático dessas instituições tradicionais. O conceito de instituição política dominante fecha-se a normas e procedimentos operacionais utilitaristas, como regras de um jogo político intenso com a finalidade de poder. E, assim, construíram-se, na sua maioria, teorias e embasaram-se as instituições políticas tradicionalmente concebidas e

ditas como democráticas. Nessa direção é que se solidificou a teoria da democracia e suas instituições pela ótica de Schumpeter (1961). Schumpeter delineou, então, o que chamou de modelo “realista” de teoria democrática. Na teoria schumpeteriana, os modelos clássicos de instituições políticas democráticas operavam em conceitos meramente especulativos e normativos sendo que, em realidade, existe um modelo de funcionamento dessas instituições que opera em bases estritamente instrumentais e a formação dos governos e de suas instituições seria limitada a uma competição entre líderes políticos. Assim, as instituições políticas schumpeterianas serviriam como uma forma de rodízio de poder entre a elite política baseando-se em normas pré-estabelecidas e rígidas de funcionamento, onde a sua democracia estaria configurada tão somente na aceitação e confirmação de delegação de poder pelas massas, que, por sua vez, não dispõem de mecanismos subjetivos e objetivos para uma maior atuação política⁶. Existe nesse conceito de instituições políticas democráticas, portanto, o caráter restrito da própria democracia. Para Moisés (1995), ainda que recentemente se tenha argumentado que Schumpeter se inspirou em Weber para a formulação de sua teoria do elitismo competitivo, em verdade existe uma distância considerável entre os dois autores. A lógica de Schumpeter é uma lógica essencialmente instrumental de instituições políticas, suprimindo qualquer referência a valores ou à expressão simbólica da política e existe uma “*aceitação surpreendentemente generalizada*” do modelo schumpeteriano de instituições e legitimidade políticas.

Nessa mesma perspectiva instrumental do conceito, Aaron Schneider define instituições políticas como “*regras do jogo que condicionam escolhas, fornecem*

⁶ É importante ressaltar que essas instituições políticas democráticas surgiram das teorias da representação política, na qual um pequeno grupo de indivíduos governam em nome dos cidadãos como um todo, cabendo a esses últimos somente eleger os seus representantes. Essas teorias, então, não operam com outros mecanismos de participação política senão os já estabelecidos pelas regras da democracia representativa.

incentivos e estabelecem resultados para os diferentes atores” (Schneider, 2005). Schneider, então, confirma a perspectiva de Schumpeter de análise da democracia enquanto jogo de poder com resultados diversos entre aqueles que dele participam. Assim, diferentemente da lógica sociológica de Weber, onde as crenças, valores e simbologias fazem parte da conceituação e operacionalização das instituições, tornando-as mais flexíveis e menos instrumentalizadas para um fim específico, a visão dominante na Ciência Política das suas instituições democráticas converge para a teoria instrumental de Schumpeter. Essa perspectiva consensuada da definição das instituições políticas tradicionais e rígidas, abarca as análises e a construção dos atores políticos da contemporaneidade democrática que se seguiram⁷, mesmo que, desse modelo de instituições políticas, possamos, até mesmo, questionar a amplitude e a validade de seu adjetivo “democráticas”.

Ao delimitar o escopo de nossa análise, que tange somente ao caso brasileiro, perceberemos que, além dessas características institucionais que, por si só, já limitam o aspecto democrático, o desenvolvimento dos atores políticos brasileiros ocorreu em um cenário bastante hostil em relação à democracia. Podemos discorrer, em breves linhas, sobre o que foi e o que tem sido esse processo da consolidação e transformação dos atores políticos democráticos brasileiros.

A partir da alternância de ciclos autoritários, com períodos de incipiente democracia, e a formação de uma cultura política impregnada de mazelas personalistas, oligárquicas e clientelistas concluímos que tem sido difícil o percurso galgado pelas instituições políticas democráticas brasileiras. Ao realizarmos leituras debruçadas em obras de autores clássicos da política brasileira averiguamos que os mesmos, apesar de tomarem caminhos diferenciados, convergem em um ponto: o processo de formação do

⁷ As exceções serão observadas no terceiro ensaio proposto.

sistema político brasileiro apresenta como sua principal característica a baixa coesão e uma fraca institucionalidade que se reflete nos canais democráticos tradicionalmente concebidos. Os valores autoritários, hierárquicos e plebiscitários (Moisés, 1995) produziram a constituição de um Estado centralizador e corporativo. Essa dimensão estatal contribuiu sobremaneira para obliterar o desenvolvimento de uma esfera pública autônoma, uma vez que essas instituições nasceram em direção vertical, ou seja, sempre de cima para baixo, construídas pelo próprio Estado brasileiro. O organicismo, proporcionado pelo Estado brasileiro, visava perpetuar a ação de grupos tradicionais da elite política – assim como no modelo “democrático” de Schumpeter. A pauta oligárquica sempre esteve em voga em detrimento da inércia ou da supressão das não-elites. Nesta concepção de relação entre governados e governantes, o sistema que se fez útil e vigente é o das trocas e barganhas políticas, bem expresso pelo que se chamou por clientelismo. O clientelismo passou a ser o modo de exercer a política, visto como uma via comum e não desvirtuada, contribuindo para produzir, em gerações subseqüentes, a sensação de normalidade. O conceito tradicional do clientelismo se define como “*troca de benefícios públicos por apoio político*” (Carvalho, 1999) de forma que se estabelece uma relação do estilo cliente-patrão entre governados e governantes para a satisfação de interesses pessoais. E, nele, essa relação se dá face a face, entre elite política e setores da sociedade civil, marcando, assim, o caráter da personalidade da política brasileira. Essa característica está plenamente presente na cultura política brasileira, inclusive no seu tempo atual. José Murilo Carvalho (1999), analisando seus efeitos temporais, salienta que o clientelismo se transmuta e permanece infenso às articulações políticas democráticas da contemporaneidade, ou seja, as mudanças que operam na democracia contemporânea ainda não dão conta de suplantar as práticas de clientelismo.

Outras características que permeiam a cultura política brasileira, além do já diagnosticado clientelismo, são o patrimonialismo, onde a distinção entre o público e o privado não está claramente traçada pelos agentes políticos resultando em inúmeros casos de apropriação privada do aparato público, e o personalismo, onde existe uma identificação direta de determinados indivíduos com a política e os governos em detrimento de organizações políticas – como os partidos, por exemplo – como legítimos representantes de clivagens ideológicas e interesses agregados⁸.

A partir do contexto acima deflagrado, de falta de compromisso com o caráter democrático das instituições políticas, os atores políticos brasileiros dele decorrentes ensejam muitas análises. Pois, além de uma cultura política que dificulta sobremaneira a consolidação democrática, o próprio sistema institucional – instituições enquanto regras e normas – contribui para a rarefação das instituições democráticas.

Diversos autores têm buscado, exaustivamente, compreender os atores políticos brasileiros. Muito se fala do sistema partidário (Ames: 2003, Lima Jr.: 1983, Mainwaring: 2001, Meneguello e Lamounier: 1986, Meneguello:1998, Schneider: 2005), do sistema eleitoral (Ames, 2003) e das instâncias do Executivo e do Legislativo (Figueiredo e Limongi: 2001). Através desses autores podemos captar diferentes visões sobre os atores políticos que variam da descrença na sua capacidade de agregação de preferências até mesmo ao otimismo enquanto instituições que cumprem seu papel político de representação. Porém, a visão quase sintomática e generalizada que podemos captar desses autores, a respeito das instituições políticas formais no Brasil,

⁸ Essa identificação personalista é muito comum nos ciclos eleitorais onde se vê a intenção de um eleitor a votar em determinado candidato, independentemente do seu partido e da ideologia que esse partido defende. Em muitos casos o eleitor nem sabe a qual partido pertence o candidato. Um grande fator que explica isso é o próprio clientelismo, que cria vínculos de compromissos entre eleitores e candidatos e a permissividade do sistema partidário que permite trocas sucessivas de partido por um mesmo indivíduo, não firmando, assim, a fidelidade partidária. Maiores detalhes sobre o sistema partidário serão abordados no decorrer deste texto.

principalmente os partidos políticos, é a existência de uma insuficiência de suas metas e de uma perversão de seus reais objetivos.

Uma das análises mais aprofundadas que temos dos atores políticos brasileiros na atualidade, no sentido da sua deficiência é do autor Barry Ames, que em seu livro “Os Entraves da Democracia no Brasil” (2003) concluiu alguns aspectos sobre as instituições políticas brasileiras que se põem, de certo modo, como verdadeiros obstáculos para a democracia no país. Para Ames o Brasil se destaca como um caso bastante particular, pois existe um país formalmente democrático – em suas leis e principalmente a partir da carta constitucional de 1988 – que se debate, porém, com a composição freqüente de interesse da manutenção de práticas tradicionalistas antidemocráticas. O autor diagnostica que uma combinação de fatores constituintes do sistema político-eleitoral brasileiro gera uma excessividade de atores de obstrução da mudança do *status quo*, ou seja, atores que impedem a implantação de políticas transformadoras – ou que têm o interesse de manter as práticas tradicionais – aos quais denomina *veto-players*. A visão geral que este autor tem da política brasileira, então, seria a fácil produção desses *veto-players* pelo próprio sistema político, que, por sua vez, tendem a operar e se beneficiar dos moldes tradicionais da política brasileira, fazendo com que o cenário não se transforme de fato. O que seriam, ou quem seriam esses *veto-players*? Esses agentes são principalmente partidos, facções ou grupos - estando o problema localizado principalmente no desenho das instituições políticas que os abrigam - e as principais causas da obstrução por parte dos *veto-players* seriam essencialmente: 1) o número excessivo de partidos políticos presentes na cena política brasileira; 2) os próprios obstáculos procedimentais; 3) o grande número de políticos com pouco interesse em legislar pelo interesse geral. Esses elementos acabam por desestabilizar qualquer perspectiva de aprofundamento democrático na medida em que

esses atores se beneficiam do sistema e das formas tradicionais do fazer político. Seria, possivelmente, uma retro-alimentação do tradicionalismo do sistema político brasileiro blindado pelos *veto-players*, que, como nos falou Tsebelis (1995), carregam alto poder de obstrução de mudanças aumentando a dificuldade da consolidação de novas instituições políticas. Ames diagnostica o Brasil como um país campeão na produção de veto-players em toda a América Latina.

Esse seria, para esse autor, o grande *enigma* das instituições políticas brasileiras que as levaria a um mau funcionamento, pois o sistema que abarca os atores políticos acaba por beneficiar a si próprio, ou seja, os próprios políticos e os funcionários que o administram. Para Ames o federalismo é outro fator originário do problema institucional da política brasileira na medida em que as relações entre governo e sociedade variam entre os estados, existem jurisdições sobrepostas e interligadas e, no entanto, apesar da relativa autonomia desses estados membros, os governos das subunidades não têm autoridade econômica direta. Associado a isso, temos o sistema presidencialista, que centraliza muito o poder nas mãos de um indivíduo, o tipo de sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta com todas as suas dificuldades de posicionamento ideológico do eleitor e, principalmente, “*a tradição de dependência do Executivo em relação ao clientelismo e ao fisiologismo*” (Ames, 2003).

As conseqüências das mazelas dessas instituições, ou melhor dizendo, desses tradicionais atores políticos brasileiros, traz efeitos principalmente para o fim último dessas instituições: os cidadãos brasileiros. Se temos instituições que enfrentam desgastes de legitimidade e de permeabilidade democrática, a conseqüência imediata desse aspecto, além do mau funcionamento da produção de políticas públicas, é a própria desconfiança dos cidadãos nas instituições políticas brasileiras, o que leva, até mesmo ao comprometimento democrático na medida em que cidadãos optam ou pela

apatia, uma vez que acreditam que as coisas não possam mudar, ou pela revolta, pelo embate direto com os governos. Três pesquisas realizadas em três momentos distintos e por três instituições também distintas retratam o desempenho das instituições brasileiras através do nível de confiança dos cidadãos. A primeira, de 1999, foi realizada pela Fundação Perseu Abramo com amostra concentrada em grupos de jovens. A segunda, pela Criterium, em 2003, a partir de pesquisa da UFMG sobre participação política em São Paulo. A última, de 2005, foi realizada pelo IBOPE e possui uma amostra representativa do Brasil como um todo. Apesar dos diferentes objetivos, das amostras diversas⁹, e de que algumas categorias não são comuns às três pesquisas, podemos enxergar que, em todas, os mais baixos níveis de confiança se situam especificamente nas instituições políticas brasileiras. A tabela abaixo representa um resumo dos resultados obtidos por essas três pesquisas:

TABELA 1

Confiança em Instituições no Brasil			
	1999*	2003**	2005***
	% (confia totalmente)	Média (Confia totalmente)	% (confia)
Família	80%	6,52	****
Companheiros de Trabalho	6%	4,49	****
Igreja e padres (católicos)	****	4,43	71%
Movimentos Populares	13%	3,99	****
Vizinhos	4%	3,98	****
Pastores da Igreja Evangélica	****	3,88	53%
Militares	****	3,87	69%
Movimento Sindical	****	3,79	51%
Justiça e Juízes	12%	3,65	45%
Governo Federal	1%	3,63	****
Empresários	****	3,39	37%
MST	9%	3,34	****
Partidos Políticos	****	2,87	10%
Deputados e Senadores	1%	2,74	20% Senado e 15 % Câmara
Vereadores	2%	2,74	****

Fontes: * Núcleo de Opinião Pública - FPA, 1999 (N = 901)

**Criterium, 2003 - Média máxima: 7,0 (N = 2.403, São Paulo)

*** Ibope, 2005 (N = 2.002, 143 municípios do país)

****dados inexistentes

⁹ Se, por um lado, o diferencial das amostras dificulta um estudo comparativo, por outro é altamente eficaz em diagnosticar que a insatisfação com as instituições políticas não está concentrada em determinadas categorias e sim difundida entre várias categorias de cidadãos. Aqui, no caso, entre jovens, cidadãos paulistanos e cidadãos brasileiros em geral.

Apesar de algumas oscilações e ausência de alguns dados, é evidente a desconfiança generalizada em instituições políticas tais como o governo federal, os partidos políticos, o Congresso Nacional e a Câmara dos Vereadores em relação a níveis altos de confiança nos demais atores sociais. Esse nível de insatisfação já havia sido deflagrado no início da década de 1990, período que viria a ser a consolidação dos governos democráticos no Brasil, uma vez que a transição democrática era datada da metade da década de 1980.

Os diversos problemas, já abordados, sugeriram uma outra atmosfera para os cidadãos brasileiros. Moisés (1995), após também a realização de alguns estudos sobre o nível de satisfação e confiança dos brasileiros nas instituições políticas concluiu:

“(...) na democracia brasileira dos primeiros anos 1990, o fenômeno de insatisfação popular com a performance dos novos governos democráticos assumiu dimensões dramáticas associando-se com a não menos intensa desconfiança dos cidadãos em relação ao comportamento dos políticos e, mesmo, ao funcionamento de algumas instituições” (Moisés, 1995:189).

Assim, existe um nítido desencanto pelo desempenho insatisfatório desses atores políticos que, por sua vez, se traduz em desconfiança nessas instituições e nos seus agentes – os políticos. A estes últimos, o autor reputa até mesmo um comportamento “anti-republicano” uma vez que priorizam interesses próprios e individuais em detrimento de interesses gerais e coletivos.

A grande dúvida que fica, então, é a seguinte: como que, em um cenário tão pouco frutífero à consolidação e à operação dessas instituições políticas democráticas, elas permanecem atravessando um período de quase trinta anos de funcionamento, apesar das inúmeras oscilações¹⁰? A resposta também pode ser encontrada na análise do

¹⁰ O período atual de crise política está servindo como um grande teste para as instituições políticas brasileiras que podem sair fortalecidas no desfecho do episódio, ou podem passar por efetivas transformações estruturais.

livro de Moisés (1995). Para o autor, embora existam efeitos negativos dos atores políticos nos cidadãos brasileiros “*o novo regime democrático desfruta de razoável base de apoio entre os públicos de massa*”, o que pode ser explicado pela própria aceitação da democracia enquanto uma idéia normativa. A partir dessa premissa, os atores políticos brasileiros se firmam minimamente na legitimidade que o povo brasileiro lhes confere ainda que, para efeitos democráticos, essa legitimidade seja insuficiente.

É nesse cenário traçado das instituições políticas brasileiras, onde diagnosticamos a dificuldade do seu desenvolvimento a partir de uma mistura de instituições democráticas com elementos de uma cultura política tradicionalmente comprometida com interesses individualistas e que ainda carrega os resquícios de um passado de autoritarismo que observaremos a evolução do nosso ator em análise - os partidos políticos brasileiros – dando prosseguimento ao ensaio do ator político.

1.1.2 - O Ator em foco: Os Partidos Políticos Brasileiros

Antes de iniciarmos nossa análise do caso brasileiro, façamos uma breve introdução ao tema “partidos políticos” a partir de alguns de seus teóricos. No pensamento liberal dos séculos XVIII e XIX prevaleceu a vertente histórica que limitou a participação direta na política, antes possível a todos os cidadãos, visto o crescente aumento de demandas e interesses díspares em conflito na cena política (Sousa, 2004). É a partir dessa limitação da participação que se consolidaram organizações fundamentais para a atuação política: os Partidos Políticos. O termo “partido político” veio em substituição ao termo “facção”, como observou Sartori (1982), pois este último trazia um tom pejorativo, uma vez que as facções, historicamente, tinham caráter e comportamento excessivo, *“impiedoso e, portanto, daninho”*. Assim, cunhou-se o termo “partido” que vinha *“basicamente da idéia de parte, e parte não é, em si, uma palavra depreciativa: é um construto analítico”* (Sartori, 1982:24).

Maurice Duverger (1970) consolidou uma importante obra sobre os partidos políticos e sua evolução, onde essas organizações passaram de um momento doutrinário e puramente ideológico para um momento posterior de estruturação complexa de interesses difusos que seriam agregados e representados perante o poder público. Assim, para Duverger os partidos modernos são uma *“comunidade de estrutura particular complexa”* e surgiram para expressar, organizar e efetivar a participação política, agora limitada. Em última análise, para agregar preferências dos atores sociais. Ou seja, os partidos políticos serviriam como canais de agregação de preferências de grupos da sociedade aos quais tomariam a função de representar:

“(...) os partidos políticos assumiriam a função de canalização e estruturação dos conflitos e demandas sociais, sobretudo em decorrência do imenso número de participantes no processo político-eleitoral. Eles passaram a agir no sentido de representar os interesses existentes na sociedade e tornaram-se instituições elementares para a conversão das preferências do corpo de cidadãos em políticas públicas” (Sousa, 2004:58).

A função representativa dos partidos políticos, então, os designaria ao patamar da forma preponderante de mediação entre governantes e governados na qual “o eleitor [estaria] dando ao eleito mandato para falar e agir em seu nome” (Duverger, 1970:387). Então, a comunidade global passaria a se agregar em “um conjunto de comunidades de base” que têm seus interesses diversos representados ante os governos e as demais instituições políticas a partir de sistemas eleitorais. Nesse sentido da representação, Duverger ressalta a importância do ator “partido político” dentro do sistema político.

Não obstante essa primeira verificação da função representativa denotada dos partidos políticos, o que esse autor notou, na prática, é a imensa dificuldade dessas instituições exercerem essas funções e apontou elementos da precariedade da representação nos partidos políticos modernos: 1) primeiramente, ainda que os governantes eleitos de determinados partidos o sejam pelos eleitores-cidadãos, não podemos negar que, *a priori*, a escolha dos candidatos se deu a partir de uma minoria interna ao partido. A escolha interna dos partidos não é pública e sim limitada a uma categoria privilegiada de cidadãos; 2) Sendo esta uma escolha interna dos partidos, é inevitável a geração de candidatos já cooptados pelas lideranças e oligarquias partidárias, o que nos leva a presumir o comprometimento com os interesses dessas classes em detrimento do corpo de cidadãos que os elegeram. Esses elementos são

fatores que, de saída, já configuram uma diminuição do sentido da representação dos partidos políticos e, por conseqüência, da sua legitimidade democrática.

Assim como Duverger diagnosticou de início, no decorrer dos anos temos observado que, passo a passo, esse abismo da representação política vem se aprofundando. Cada vez mais podemos observar, como Sousa (2004), um claro limite ao sistema de representação pelos partidos e a origem desse problema se dá a partir do crescente distanciamento entre partidos políticos e sociedade e, recuperando a crítica de Duverger, no “*grau de congruência entre opinião pública e a sua expressão na representação*”, que nem sempre encontra níveis satisfatórios.

Tendo em vista essa situação de crise em que se encontram os partidos enquanto “legítimos” representantes da opinião pública no mundo da política, a pergunta que a obra desse autor nos traz é óbvia: Seria possível um regime político sem a presença dos partidos? Enfaticamente, Maurice Duverger responde que essa é uma situação irreal que habitava o pensamento entusiástico dos filósofos do século XVIII, mas que, em realidade “*nunca se viu e nunca se verá um povo governar-se a si mesmo. Todo governo é oligárquico, comportando, necessariamente, o domínio de um grande número por um pequeno*” (Duverger, 1970:457). Portanto, apesar de salientar as deficiências nítidas dos sistemas partidários, Duverger traça claramente sua defesa a esse ator. Para esse autor as organizações partidárias enquanto agentes da representação – ainda que sua forma de atuação não corresponda ao esperado - são os atores principais e indispensáveis dos sistemas políticos, mesmo que isso signifique a diminuição da democracia. Ou seja, na visão de Duverger, ainda que atuem enquanto instituições

democráticas, a função dos partidos Políticos no sistema político é preponderante até mesmo ao seu objetivo democrático¹¹.

De forma mais contundente, Sartori (1982) lança elementos mais significativos para a defesa dos partidos políticos ao diagnosticar outras funções dessas organizações. A importância dos partidos políticos para Sartori vai além da representação dos interesses dos cidadãos em disputas eleitorais. Para esse autor os partidos políticos também se tornam atores vitais para o exercício do governo e para o processo de elaboração das leis. Assim, além de um papel fundamental no processo eleitoral, visto que é a única organização apta à concorrência eleitoral, Sartori identifica a importância basilar dos partidos políticos enquanto agentes dos poderes executivo (governo) e do legislativo (processo de elaboração das leis). Existe para o partido um significado de que ele exerce função de governo e esta função de governo é, na prática, *“tomada e monopolizada pelo partido vitorioso ou por uma coalizão de partidos”*. Assim, com vistas à abrangência das duas funções verificadas para os partidos – de representação e ocupação de cargos públicos - Sartori cria a sua definição de partidos políticos: *“Um partido é qualquer grupo político ou rótulo oficial que se apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições candidatos a cargos públicos”* (Sartori, 1982:86).

Kinzo (2004) percebe que essas principais funções – observadas em Duverger e em Sartori - de um partido político são exercidas em duas arenas claramente delimitadas de atuação: a eleitoral e a decisória. A primeira, onde exerce um papel identificado fundamentalmente sua função representativa na competição eleitoral e a segunda, onde, além da função representativa, congrega funções de formulação,

¹¹ A partir dessa premissa de Duverger, podemos notar a proximidade de sua teoria aos conceitos institucionais de Schumpeter, para quem o aparato institucional, enquanto regras do jogo político, é mais importante que o próprio objetivo da política.

planejamento e implementação de políticas públicas “*participando como atores legítimos no jogo de poder e no processo de negociação política*” (Kinzo, 2004:25). Temos assim identificados, portanto, dois papéis desempenhados pelos partidos políticos. Um representativo e um governativo, onde, o primeiro papel parece ser desempenhado com extrema dificuldade e deficiência e o segundo, apesar de não refutar a dificuldade, recupera a centralidade do partido político para o sistema.

Retomando particularmente o caso brasileiro, que é o alvo da nossa análise doravante, podemos identificar claramente que os autores que buscam analisar os partidos políticos, freqüentemente chegam ao consenso sobre a dificuldade desses atores políticos no exercício dos seus papéis representativos, tal como a teoria dos partidos em geral já havia formulado. Esse diagnóstico, que coaduna com o diagnóstico das demais instituições políticas brasileiras, vem comprometendo profundamente a democracia brasileira e sua ampliação na medida em que a legitimidade dos partidos políticos enquanto representantes da sociedade de cidadãos é ameaçada.

A primeira percepção de alguns estudiosos dos partidos políticos brasileiros também vai de encontro com o mesmo diagnóstico generalizado sobre as instituições políticas brasileiras em seu conjunto: os partidos brasileiros, em sua maioria, são bastante frágeis. Lamounier e Meneguello (1986) diagnosticaram que a debilidade dos partidos políticos brasileiros é processada historicamente. A própria história do desenvolvimento do sistema partidário, ou, segundo os autores, subdesenvolvimento, contribuiu para a fragilidade desses fundamentais atores políticos no Brasil. O percurso do sistema partidário brasileiro é um percurso descontínuo e que não propicia a nenhum partido da atual cena política brasileira a reivindicação para si de uma continuidade de várias décadas. Assim, *grosso modo*, se apresentamos uma relativa democratização com partidos pouco coesos na República Velha, durante a Ditadura Militar (1964 a 1985)

tivemos a supressão desses mesmos partidos, viramos um bipartidarismo frouxo para, posteriormente, no período da redemocratização – a Nova República - passarmos a abrigar aos poucos diversos outros partidos para atingirmos, hoje, um pluripartidarismo pouco regrado. Em uma síntese da história partidária, os autores diagnosticam sete¹² formações partidárias distintas pelo percurso brasileiro¹³. Essa descontinuidade contribuiu para reforçar a instabilidade partidária:

“A deficiência está na descontinuidade entre os próprios sistemas partidários que se sucederam ao longo de nossa história. (...) Diversas formações totalmente distintas sucederam-se umas às outras, atrofiando-se ou sendo suprimidas pela violência, praticamente sem deixar rastro organizacional ou um fio simbólico que pudesse ser retomado na etapa seguinte” (Lamounier e Meneguello, 1986).

Não parando somente na constatação da debilidade histórica, os autores também ressaltam que outros fatores contribuíram para a baixa coesão dos partidos políticos brasileiros. Os partidos encontram-se *frouxamente organizados* internamente. A predisposição para uma indisciplina individual dos membros dos partidos pode estar amplamente ancorada em mais uma das mazelas da tradicional cultura política, nesse caso, o personalismo. E os sistemas partidários, até então delineados, reforçam o personalismo da política brasileira.

Nesse sentido Ames (2003) também verifica que o sistema eleitoral tem sua parcela significativa de culpa. A eleição de parlamentares pelo sistema de representação proporcional de lista aberta “*desloca o poder dos líderes partidários para candidatos individuais*” na medida em que reforça a eleição em um nome de candidato específico e não em uma legenda partidária, colocando, assim, os candidatos de forma

¹² Maiores detalhes sobre as sete etapas diagnosticadas ver Lamounier e Meneguello, 1986.

¹³ É importante ressaltar que estamos às vésperas de uma nova reforma partidária, que data para acontecer no ano de 2006. O que se espera dessa reforma é que, diferentemente das anteriores (1964 e 1974), essa reforma encontre o caminho da consolidação de um sistema partidário coeso e democrático.

mais direta com os seus eleitores e à frente das lideranças e dos interesses do próprio partido. Os votos de legenda, embora possíveis, somam muito pouco ante os votos designados diretamente aos candidatos. Esse sistema, nas palavras de Ames, personaliza a política e entrava o desenvolvimento partidário na medida em que delega ao candidato extremo poder pelos eleitores que consegue arregimentar em quaisquer partidos que possam estar. Assim, “*é óbvio que os dirigentes partidários serão muito tolerantes com os desvios ideológicos desses puxadores de votos em relação ao programa oficial do partido*” na medida em que eles podem garantir mais cadeiras no parlamento para esses partidos.

Scott Mainwaring, que teoriza a respeito dos sistemas partidários dos países da chamada “terceira onda de democratização¹⁴”, em especial o caso brasileiro, também detecta o personalismo como um dos entraves à institucionalização do sistema partidário: “*Os políticos brasileiros preferem ter muita autonomia em relação a seus partidos políticos*” (Mainwaring, 1999:274). Para ele as características culturais influenciam de forma contundente a debilidade dos atores políticos brasileiros, como, também as regras institucionais. O sistema eleitoral é um grande exemplo de regras frouxas. Existe dentro dele uma permissividade muito grande com as coligações partidárias para a representação proporcional, unindo partidos dentro de espectro ideológico muito amplo, e que, como também avalia Ames (2005), não se sustentam na recomposição pós-eleitoral das alianças. Assim, os partidos resultam com seus interesses difusos e com propostas que raramente os congregam em torno do interesse

¹⁴ Assim chamada tendo em vista os acontecimentos do século XX que se desencadearam de forma simultânea em diversos países. A 1ª ocorreu após a Primeira Guerra Mundial. A 2ª após a Segunda Guerra e a 3ª no final dos anos 70 – mais precisamente no sul da Europa e no Brasil (1985, 1988). Acontecem também casos de ondas reversas como os autoritarismos ocorrendo simultaneamente em diversos países.

nacional. Por esses motivos, o eixo basilar de grande parte dos partidos políticos brasileiros acaba por estar na disseminação da patronagem e do fisiologismo.

Outro fator, observado por Ames (2005), que demonstra a fragilidade do sistema é a obrigatoriedade do voto. Esse aspecto contribui de forma decisiva para ao grande número de votos nulos e em branco nas eleições brasileiras. O sistema eleitoral brasileiro, resumidamente pela análise de Barry Ames, então, padece, sobretudo, por quatro aspectos: 1) Incentivos a alianças incoerentes entre os partidos; 2) migrações entre legendas; 3) crescimento de votos nulos e brancos; 4) fragilidade dos vínculos entre grupos sociais e organizações partidárias.

Todas as colocações desses autores aqui analisadas, reforçam amplamente o resultado daquilo que se diagnosticou na tradicional cultura política brasileira e de sua imensa predisposição em retornar, ou seja, em funcionar em um espiral. Assim, essas deficiências produzidas pelas instituições políticas brasileiras tendem a se perpetuar, ainda que exista um caminho rumo às transformações de suas estruturas, configurando-se em verdadeiros obstáculos às mudanças assim como observou Ames para o que ele chamou de *veto players*.

Não obstante essa primeira visão – em sua maioria, negativa - acerca dos partidos políticos brasileiros, trabalhos posteriores cumpriram a função de devolver-lhes a importância dentro do contexto político. Ora, se os partidos brasileiros não vêm cumprindo a rigor a função representativa e se constituem como instituições pouco coesas, qual o porquê da existência e da operação dos mesmos dentro desse sistema?

Recuperando a análise de Sartori (1982) que denota a função do partido não somente enquanto instituição da representação política mas também como ator governamental, podemos entender que, se por um lado, existe uma falha na função representativa, por outro, são estes atores que, através de seus políticos eleitos,

desempenham a função administrativa dos governos. A própria Constituição Federal atribui somente às organizações partidárias legalmente inscritas a possibilidade de entrar na disputa eleitoral para se chegar aos cargos de poder. Assim, o desempenho dos governos é uma prerrogativa dos partidos políticos assim como também a elaboração das leis nas casas legislativas¹⁵, ainda que essas instituições carreguem consigo a adjetivação de fragilidade e baixa coesão.

Nesse sentido sartoriano de devolver a importância do partido político ao processo político brasileiro, Rachel Meneguello (1998), em trabalho posterior ao desenvolvido com Bolívar Lamounier, apresentou algumas “perspectivas críticas” para o estudo dos partidos políticos no Brasil. Meneguello parte de uma pesquisa realizada a partir da correlação entre partidos e governos no Brasil contemporâneo – período que delimitou de 1985 a 1997. A partir desses estudos, a necessidade de se relativizar a fragilidade dos partidos brasileiros tornou-se urgente e mostrou aspectos aparentemente não pensados para o caso brasileiro.

O grande equívoco, identificado por Meneguello, que ocasionou a generalização dos estudos partidários no Brasil enquanto instituições unicamente frágeis, foi exatamente uma visão unilateral da função dos partidos. Se considerarmos os partidos exclusivamente a partir de suas funções de representatividade e articulação de interesses realmente podemos classificar o caso brasileiro como pouco efetivo e contaminado pelas mazelas de uma cultura política corrompida pelo individualismo nos interesses e necessariamente débil. Porém, as funções de um partido transcendem esse aspecto. Uma ótica que não pode ser

¹⁵ É inegável que existe uma crise não somente na legitimidade da representação como também no desempenho desses governos. Porém, em termos reais, ainda temos que admitir essa prerrogativa legal.

abandonada na análise do caso brasileiro e que a autora recuperou, certamente, é a função governativa dos partidos políticos. Segundo Meneguello:

“(...) se, de um lado, o declínio dos partidos define-se no campo da representação e é marcado pela crescente perda da capacidade de constituição de vínculos sociais estreitos, de outro lado as relações entre os partidos e o Estado estabelecem um importante ‘locus’ de sustentação e legitimação dessas organizações e vêm promovendo uma significativa alteração no seu perfil em direção à redefinição e à priorização das suas funções” (Meneguello, 1998:27).

Assim, a autora verifica que a fragilidade do partido reside em seus vínculos com as bases sociais, na capacidade partidária de estruturação das preferências políticas e na constituição¹⁶ de laços entre eleitores e partidos. Porém, se lançarmos vistas ao seu papel enquanto agente governamental, como o fez Giovanni Sartori, veremos que o mesmo se torna fundamental no processo político. O partido brasileiro aparece enquanto agente central no “*campo dos processos decisórios e da gestão da sociedade*” atuando com expressividade no que diz respeito à definição de “*agendas governamentais e influenciando o processo de elaboração de políticas públicas*”. Desse modo, figuram como atores principais da conexão entre cidadãos e governos democráticos. Ainda segundo Meneguello, os governos e os partidos são indissociáveis ainda mais se pensarmos na dependência que os primeiros têm nas coalizões partidárias para a governabilidade, visto que

¹⁶ Existem notadas exceções observadas nesse ponto de interações com as bases, entretanto, a partir dos partidos de esquerda no Brasil. O Partido dos Trabalhadores é um exemplo de partido que se formou legitimado pelas suas bases e que, apesar da entrada na competição eleitoral e, conseqüentemente, no governo, ainda mantém vínculos fortes com essa base. Observaremos o PT mais adiante.

nosso sistema é fragmentado e pluripartidário. As coalizões tornam -se fundamentais para as relações entre executivo e legislativo¹⁷.

Rachel Meneguello, assim, conclui que “*partidos exercem papel central na organização e funcionamento do poder executivo*” (Meneguello, 1998:165), refutando teorias - inclusive a sua própria, de início – que imputam aos partidos um caráter unicamente fragilizado. Existe, sim, um lado onde as atividades são debilitadas. Porém, para ela, não podemos negar que “*governos necessitam de base partidário-parlamentarista para se sustentar*” (Meneguello,1998:166) e é aí que mora a força de um partido político no sistema político brasileiro.

Podemos notar então, dentro dessa perspectiva, que os atores políticos não são atores dispensáveis da cena política. Pelo contrário, exercem funções fundamentais para o sistema político. Os partidos brasileiros, de forma particular, são fundamentais enquanto agentes governativos. Porém são frágeis com relação à representatividade e à articulação de interesses. Como, então, sanar as deficiências da representação? Como, então, ficam os interesses da coletividade que elege seus governantes? Como evitar que políticos governem para si diminuindo, assim, o já verificado grau de desconfiança nas instituições políticas por parte dos cidadãos? E, de forma geral, como garantir a ampliação da democracia no Brasil?

¹⁷ Meneguello salienta, no entanto, que as coalizões constituem, sim, fórmula dominante e central para a governabilidade em um sistema multipartidário. Porém, há que se observar o grau de coerência ideológica. Um exemplo significativo do que uma coalizão marcada por discrepâncias ideológicas pode ocasionar pode ser bem visualizado no atual governo do presidente Lula (2003 – 2006). Boa parte da explicação sobre a crise política pela qual o governo vem atravessando foi a falta de coerência nas coalizões que foram realizadas pelo PT. O partido, originariamente de esquerda, buscou apoio e integração com partidos de direita e de elites, propiciando, assim, um colapso ideológico em seu governo. Assim, o que parece configurar uma crise do presidencialismo de coalizão, pode apenas significar uma crise de coalizão pouco elaborada, feita dentro de um espectro ideológico bastante diverso e que não previu as conseqüências.

O ensaio que se segue busca mostrar o surgimento de um outro ator na cena política do Brasil contemporâneo e as conseqüências deste surgimento para o posterior desenvolvimento democrático no Brasil.

1.2 - 2º Ensaio: Atores da Sociedade Civil

As teorias de atores políticos, até então abordadas, imputavam a este ator o caráter central no sistema político. O ensaio do ator político deflagrou o caráter monológico que as teorias construídas imputaram ao espectro político tanto de forma geral, quanto no caso brasileiro. Porém, teorias políticas posteriores cumpriram a missão de identificar o outro ator envolvido nesse processo: a sociedade civil. A relevância deste conceito é flagrante dentro de uma perspectiva moderna da teoria democrática.

O modelo democrático concebido e proposto pelos teóricos da democracia deliberativa, dos quais atribuímos a Jürgen Habermas um papel fundamental, concentra-se na proposição de um espaço público, que sugere o englobamento de questões como o reconhecimento da pluralidade social e uma racionalidade comunicativa, que seria o *locus* do ator social na política. Como salienta Avritzer (1996), o pensamento político moderno traduz a dissociação entre Estado e sociedade, ou seja, opera a partir de uma concepção dualista de diferenciação entre os nossos atores, anteriormente não delimitada pelas teorias políticas.

Um marco importante dentro dessa concepção da teoria política que buscou resgatar a centralidade do ator social foi a clássica obra de Jean Cohen e Andrew Arato, “Sociedade Civil e Teoria Política” (1992). Conforme esses autores, a teoria política da modernidade deve deslocar o eixo de um estudo sistemático sobre as instituições políticas formais para abranger um estudo pormenorizado no interior da dinâmica da

sociedade civil, parte legítima do processo político. Estruturam, pois, um conceito de sociedade civil em consonância com o modelo habermasiano de diferenciação entre a sociedade civil, o Estado e o mercado:

“(...) sociedade civil como uma esfera de interação social entre economia e Estado, composta sobre todas as esferas íntimas (especialmente a família), a esfera das associações (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas públicas de comunicação. A moderna sociedade civil é criada através de formas de autoconstituição e automobilização” (Cohen, Arato, 1992: prefácio).¹⁸

Assim, novas formas de relação entre sociedade civil e Estado são observadas a partir dessa distinção construída por Jürgen Habermas. Esta problemática, portanto, irá constituir a base da discussão da teoria democrática deliberativa que propõe a reforma das instituições políticas formais, deslocando para a sociedade civil o centro dos debates políticos e, para o que se chamou por esfera pública, as inquietações do mundo da vida.

Cohen e Arato (1992) ressaltam que essa reprodução do mundo da vida, transcendendo à esfera das instituições políticas tradicionais, ocorre dentro dessa esfera pública - um espaço entre o próprio mundo da vida e os sub-sistemas Estado e Mercado, e que

“envolve processos comunicativos de transmissão cultural, integração social e socialização. E tal reprodução requer instituições cuja tarefa é a preservação de tradições, solidariedades e identidades. É esta a dimensão institucional do mundo da vida (distinguindo-se da sua dimensão simbólico-linguística) que corresponde ao nosso conceito de sociedade civil” (Cohen e Arato, 1992).

Uma nova gama de instituições, que engloba questões valorativas, culturais e simbólicas passou a operar através dessa sociedade civil, que busca a articulação de

¹⁸ Tradução feita pela autora.

suas instituições com as instituições políticas dentro da esfera pública, espaço, por excelência de interface entre os dois atores em questão. Desta forma, configura-se um outro tipo de institucionalidade espelhada nas instituições sociais e que se diferenciam da rigidez normativa dos atores políticos já verificados. Nessa perspectiva também se encontra o diagnóstico de Teixeira (2005) a respeito da institucionalidade que cerca o conceito “sociedade civil”:

“A institucionalidade de que se revestem é tênue, sem a configuração rígida e formal, presente noutras instituições tendo em vista que muitas delas são oriundas de movimentos sociais e ainda se vinculam a eles, tendo uma dinâmica própria, baseada numa ação comunicativa cuja lógica estaria inserida no ‘mundo da vida’ na expressão de Habermas” (Teixeira, 2005:75).

As instituições derivadas desse contexto, no âmbito da sociedade civil são as próprias organizações advindas dessa sociedade civil, tais como as associações, alguns tipos de movimentos, e demais outras formas de congregação social, todas com objetivos voltados à atuação política em defesa de interesses coletivos. Avritzer (2000) aponta que a democracia moderna, fundada a partir dessas novas instituições da sociedade civil, se concentra na dissociação analítica da esfera privada propiciando a ebulição de aspectos subjetivos e estes, por sua vez, impulsionam o caráter crítico e dialógico entre os atores sociais.

O que se seguiu, a partir dessas novas perspectivas teóricas, foi uma mudança paradigmática nas teorias da política a partir da percepção de uma sociedade civil organizada sob novas formas de ação coletiva em torno da disputa de certas questões e a capacidade de colocar essas questões em pauta na agenda política, ou seja, trazer propostas da periferia ao centro do sistema político. Logo, o sistema político

ampliou os seus limites e trouxe para si conflitos advindo de novas questões – do mundo da vida – que passaram a migrar para o seu centro.

Saindo-se da teoria geral para a especificidade do nosso caso, no Brasil essas mudanças do enfoque da teoria política, para a abrangência do estudo dos atores da sociedade civil, como também das novas formas de atuação desses, também foram bastante observadas a partir do final da década de 1970. Vamos, aqui, tomar a premissa de Sader - “Quando novos atores entram em cena¹⁹” – que se tornou muito significativa na análise dos atores sociais no Brasil em consonância com os acontecimentos na órbita mundial.

Segundo Sader (1991) os movimentos e organizações sociais surgidos à época da redemocratização brasileira – final da década de 1970 – foram responsáveis pelo “alargamento do espaço da política”, quebrando, assim, a tradição política concebida ao longo dos séculos brasileiros e colocando em pauta questões antes não focalizadas, tanto no que diz respeito ao trabalho quanto, também, sobre política. Sader atribui a esses atores a alcunha de “*inventores de novas formas de se fazer política*”. Houve, pois, uma mudança no comportamento da sociedade civil brasileira e nas formas de se fazer reivindicações e até mesmo na própria noção de cidadania, a qual passou a se orientar pelo que se tinha como sendo “direito” de cidadão e não mais pela consciência de deveres e virtudes cívicos, como salienta Sader, “*a começar pelo direito de reivindicar direitos*”.

Até a década de 1970, predominava o estilo de organização social bastante estruturalista, remanescente do modelo europeu. O pilar bastante evidente desses movimentos era o eixo capital/trabalho que, por sua vez, é o cerne do modelo

¹⁹ Sabemos que Sader se refere ao termo “novos” para diferenciar os atores sociais entre si. Para opor as organizações sociais tradicionais, como os sindicatos, de novos atores sociais que estavam entrando em cena –o novo associativismo. Porém tomamos a liberdade de se referir à expressão “novos atores entrando em cena” enquanto oposição aos atores políticos.

estrutural²⁰. Como reflexo da tradicional cultura política brasileira, essas organizações nasceram de forma corporativa ao Estado, em sentido vertical. No entanto, esse novo período, ao qual se refere Sader como a “aurora” de “novos sujeitos políticos”, trouxe para o Brasil o que Alain Touraine, em suas análises da nova sociedade européia, veio a chamar de “*novo tipo de sociedade*”, com apelo aos “*novos movimentos sociais*” que se recusavam a ser controlados por governos ou partidos políticos. A perspectiva vislumbrada por esses novos atores passou a ser a substituição de uma cultura política centralizadora e estatista por uma mais libertária e auto-gestionária. A postura, em relação ao Estado, era de maior hostilidade. Moisés (1995) aponta o significado para esse novo sujeito coletivo autônomo: “*É a luta pela cidadania que dá conteúdo ao movimento (...) que, para se afirmar, acaba entrando na política*”. Assim, para esses autores, começa a delinear-se um tipo de organização social que se funda mais autonomamente e com maior independência dos atores políticos para sua atuação.

Doimo (1994) porém, faz sua crítica a Sader quanto ao aspecto da autonomia desses novos sujeitos da sociedade civil. Para essa autora, essas novas organizações sociais tiveram sim sua autonomia em relação aos atores políticos, porém, existia uma outra ancoragem institucional para esses novos atores. Atribui, então, essa remodelação dos atores sociais no Brasil a movimentos e mudanças surgidos no interior da Igreja Católica, instituição a qual atribui grande parcela de incentivo e respaldo aos novos atores sociais. Entre as décadas de 1970 e 1980, existia uma forte idéia no discurso da Igreja Católica e seus setores mais progressistas onde a metáfora do “*povo como sujeito de sua própria história*” era dominante.

²⁰ E, aqui, retomo a discussão Althusser/Thompson, na qual, o primeiro, assume uma postura de marxismo estruturalista para a explicação das atividades sociais coletivas e, o segundo, parte de uma crítica ao estruturalismo de Althusser e tenta aproximar a cultura de sua versão explicativa. Thompson se posiciona contra o determinismo econômico e faz o resgate da cultura.

Outro fator que, para Doimo, foi fundamental na transformação da organização social no Brasil foi a presença dos intelectuais de esquerda com todo o ideário do pensamento sociológico da própria esquerda – assim como já evidenciado na Europa – e a clara influência do pensamento gramsciano. Então, a autora relativiza a autonomia do surgimento desses autores, apregoada por Sader, uma vez que, se por um lado a autonomia era em relação aos atores políticos, por outro havia um nítido balizamento de outras instituições sociais para a conformação desses atores. Segundo Doimo:

“(...) esses atores recuperaram de tal sorte a capacidade ativa do ‘povo’ que conseguiram não só colocá-lo no centro da elaboração teórica como promovê-lo a personagem central da vida política” (Doimo, 1994:75).

A partir dessas outras instituições sociais, então, foi possível um “*resgate e revalorização de outros traços da tradição cultural brasileira*” – para além das mazelas comumente detectadas – traços, estes, que se fundam em aspectos comunitários e de relações interpessoais. Porém, acreditamos que, uma vez independentes do aparato institucional político, se essas organizações se apóiam em outras organizações sociais, mais uma vez isso vem a somar no sentido da autonomia dessas organizações e não propriamente numa dependência, uma vez que estão todas situadas na mesma arena de atuação – o mundo da vida – e que possuem objetivos que se coadunam. Ou seja, ao invés de uma interdependência entre os atores sociais para a consolidação dessas transformações, teríamos, sim, uma ação conjunta desses atores – como no sentido das redes sociais - em prol da sua autonomia frente ao sistema político.

No que tange ao aspecto do que se chamou por “cidadania de direitos” e que passou a vigorar na pauta desses novos movimentos sociais, Dagnino (1994) ressalta que, a partir dessa época, passou-se a se dedicar uma ênfase maior ao termo, em busca

da construção da democracia. Assim, a adjetivação “direitos” ganhou centralidade naquilo que a autora definiu como “*projeto de nova cidadania*”. Entretanto, contando com um elemento a mais nessa construção que seria a própria transformação social no aspecto da cultura e da política, um caminho diferenciado daquele que vinha sendo desenvolvido pelos atores sociais:

“(...) essa é uma estratégia que reconhece e enfatiza o caráter intrínseco e constitutivo da transformação cultural para a construção democrática. Nesse sentido, a construção da cidadania aponta para a construção e difusão de uma cultura democrática” (Dagnino,1994:104).

Assim, a democracia, como reflexo dessas transformações que estavam operando na cena política, não poderia prescindir da agregação de múltiplas práticas sociais e culturais que poderiam “*transcender o nível institucional formal e se debruçar sobre o conjunto das relações sociais (...) e não apenas pela exclusão política em sentido restrito*” (Dagnino,1994:105), assim como se tornar permeável a critérios de inclusão.

Entretanto, se, como vimos, por um lado, temos que levar em conta as questões da gradual transformação cultural no interior das organizações sociais, por outro não podemos desmerecer o contexto como influência crucial para viabilizar tal transformação. Como observado por Teixeira (2005), o âmbito do avanço do neoliberalismo, com a conseqüente diminuição do Estado, provocou também a necessidade de se reorganizar as entidades da sociedade civil, uma vez que o modelo de gestão estatal dominante no neoliberalismo “*buscava transferir parte dos encargos, sobretudo os sociais, para as empresas, instituições privadas e o setor associativo,*

sobretudo aquele mais tradicional de caráter assistencial e filantrópico²¹” (Teixeira, 2005:90). Então, além de uma transformação cultural e estrutural do interior da própria sociedade civil e suas organizações, o próprio contexto já impulsionava as mudanças. As questões com as quais esses novos sujeitos sociais passariam a se preocupar girariam em torno da qualidade de vida nas cidades e a sobrevivência às profundas desigualdades sociais.

Podemos, assim, compartilhar da premissa de Alvarez, Dagnino e Escobar (1998) de que está ocorrendo, na contemporaneidade, um processo de redefinição da arena política no qual o neoliberalismo vem rompendo com certas definições de Estado e democracia gerando, assim, a efervescência no âmbito da sociedade civil que, por sua vez, acaba por abalar o “*establishment*” neoliberal e levar à crise do seu paradigma. Configura-se, no entanto, uma atuação da sociedade civil transcendendo o espaço político e agregando elementos culturais em uma “*ampla gama de esferas públicas possíveis*” (Alvarez, Dagnino e Escobar, 1998). A fragmentação social faz emergir uma necessidade maior de se deliberar para se estabelecer consenso na arena política. Logo, a modernidade traz em si a grande possibilidade da inclusão e da ampliação da participação política e lança-se mão da prerrogativa de direitos, características intrínsecas à democracia que ora vem se moldando.

É nesse contexto das novas concepções e pensamentos do ator social no Brasil que se diagnosticou o fenômeno daquilo, então, que se chamou por “novo associativismo”. Avritzer (1997) identifica três elementos cruciais desse “novo associativismo”: 1) Aumento significativo na constituição de associações civis no Brasil - principalmente no Estado do Rio Grande do Sul – traçando um caminho diferenciado

²¹ Essa peculiaridade foi muito observada no Brasil, principalmente no contexto da “Reforma do Estado” promovida através do modelo do ministro da administração e reforma do estado Luís Carlos Bresser-Pereira, durante a primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 1998.

da tradição política cunhada na rarefação do espaço público; 2) Mudança no padrão da ação coletiva, que passou do corporativismo e populismo para uma maior independência em relação ao Estado. Então, a entrada de novos temas, como os temas urbanos, e de qualidade de vida nas cidades, passou a ganhar destaque; 3) Independência do Estado ou não-corporativismo, fazendo com que os grupos sociais passassem a buscar maior nível de visibilidade e transparência do sistema político. Os novos padrões de ação da sociedade civil no Brasil, então, com seus elementos culturais e de mudança política, estariam “*apontando na direção do pluralismo e da publicidade*”. Mas, para além de apenas um surgimento de novos atores, o autor aponta para a importância, nesse momento, da reemulação do espaço público brasileiro, a partir de uma “*forma distinta de ocupação desse espaço público*”. Assim, se antes marcado pela atuação quase onipresente do ator político e diminuído em termos da atuação do ator social, levando a uma atrofia dessa arena, o espaço público brasileiro, a partir da atuação desses “novos atores sociais” passou, gradativamente, a mostrar sinais de revitalização.

Tendo em vista esses fatos, a gênese de novos atores da sociedade civil na cena brasileira, com o nascimento do “novo associativismo”, proporcionou o que Costa (1997) veio a chamar de “democratização da democracia”. A estas associações devemos atribuir o esforço substancial de se buscar “*a devolução do caráter privado às esferas privadas e a natureza pública às esferas públicas*”. Esses mesmos atores da sociedade civil, pois, se tornariam parte da mola propulsora da recuperação do espaço público brasileiro e de suas formas de publicidade. Se, em um momento anterior, a análise de Costa (1994) detectou, portanto, que historicamente na cena brasileira, houve um subdesenvolvimento dessa esfera pública em detrimento da hipertrofia da esfera privada, nesse momento posterior, porém, no âmbito recente da redemocratização

brasileira, em consonância com a revalorização da sociedade civil, a reconstrução do espaço público tornou-se emergente.

A despeito de quaisquer dificuldades de se constituir uma esfera pública brasileira, tendo em vista a tradição hegemônica da elite da política brasileira, a atual conjuntura nos proporciona averiguar um quadro político que se reconstrói. A esfera pública brasileira começa a apresentar “*sinais efetivos de independência e vitalidade, operando, de fato, como caixa de ressonância para a ‘criação’ de questões públicas.*” (Costa, 1997:51). É nesse sentido que o ator social veio acrescentar novos elementos à cena política e é nesse sentido que eles passam a se tornar legítimos representantes de seus interesses frente ao sistema político, tendo em vista que, pelo menos no que tange a essa função representativa, o ator político vem deixando profundas lacunas.

1.3 - O Ensaio Geral: A perspectiva do diálogo

O ensaio que se segue busca depreender uma espécie de síntese dos ensaios anteriores, que se constituíram em verdadeiros monólogos teóricos – um, sob a perspectiva da onipresença do ator político, o outro sob o aspecto da extrema autonomia dos novos atores sociais para o desenvolvimento de uma nova cultura política. O intuito, entretanto, almejado para esse terceiro ensaio, intitulado de “Ensaio Geral”, é o de buscar o preenchimento de algumas lacunas resultantes das análises precedentes. Assim, a proposta do diálogo entre ambos os atores, abordada nesse tópico, vem sendo uma saída realista encontrada por muitos autores que buscam compreender os caminhos da ampliação e consolidação democráticas. A proposta deste último tópico teórico, então, é a de se sair de ensaios monológicos e propor uma solução dialógica como forma de suplantar as deficiências da política no Brasil assim como de se chegar a um objetivo

maior de aprofundamento democrático. O “Ensaio Geral” visa colocar os dois atores em ação juntos, ou seja, ambos trabalhando sinergicamente para o funcionamento do exercício político.

Levando em conta a teoria de Meneguello e as teorias sobre a sociedade civil brasileira, podemos ver que existe uma complementaridade entre os pensamentos. Justamente onde começa a deficiência dos atores políticos é que surge a força dos atores sociais. Justamente onde a força do ator social padece é que entra a força do ator político. Observamos que nossos atores políticos – os partidos - possuem pouca consistência em seu papel de representação, mas são fundamentais como agentes dos governos. Conseqüentemente, notamos que a presença do ator social cumpriu função fundamental na lacuna da representação, uma vez que são os legítimos representantes da vontade popular, forçando uma participação mais direta na cena política, mas ainda restrita pelos entraves legais de ação dentro dos governos. Assim, um caminho intermediário, de um tipo de instituição que englobaria uma ação conjunta desses dois atores, é o que será discutido doravante.

Qual, entretanto, seria o *locus* do desenvolvimento desse diálogo? As instituições políticas, até então desenvolvidas, não estabelecem um espaço apropriado de aproximação tão direta entre atores políticos e sociais, nem tampouco possibilitam relações que minimamente presumam igualdade de ação entre os mesmos. Assim, a formação de uma institucionalidade alternativa às tradicionais tem sido a porta de entrada para receber as mudanças do “fazer político” que, gradualmente, têm propiciado um desenvolvimento democrático.

A proposta do modelo habermasiano partiria de uma arena híbrida onde haveria o equilíbrio entre interesses e compromissos, onde a coerência ética não fosse predominante sobre a coerência jurídica e sim convivesse de forma eqüitativa através do

campo das deliberações. Habermas, então, como dito, estruturou uma teoria da esfera pública situada entre o mundo da vida e o sub-sistema Estado e que é o local da opinião pública e de encontro entre ambos atores: políticos e sociais. Trata-se de uma esfera de ressonância gerando debates, publicações e a circulação de informações pelos meios publicizantes da sociedade moderna. O que permitiria o sucesso da realização dessa esfera é o reconhecimento de interesses alheios e o sucesso da deliberação, em si, se traduziria no consenso que viria viabilizar convivência em meio à multiplicidade cultural e de interesses – “*consenso alcançado argumentativamente*” (Habermas, 1995). O elemento introduzido no mundo social que iria estabelecer e manter a fluência da ordem deliberativa seria a racionalidade comunicativa. Partiria-se, pois, da premissa de que sociedades modernas possuem um horizonte de concepções de mundo pré-interpretadas às quais podem ser submetidas a críticas. Estaríamos, a partir de Habermas, com o problema do local de diálogo entre nossos atores resolvido? A resposta é não. Habermas nos apresenta um modelo de esfera pública informal, partindo de uma operacionalização meramente através do fluxo comunicativo das associações da sociedade civil dispersas em uma atmosfera em torno das instituições políticas formais. Essa questão foi bastante questionada pelos teóricos habermasianos da democracia deliberativa, dentre os quais citaremos Joshua Cohen.

Partindo do pressuposto que a teoria democrática deliberativa não encerra o viés procedimental da política, apenas amplia o seu escopo²² ao propor a abertura de “*fóruns amplos de debate e discussão*” (Faria, 2000), Cohen contrapõe seu modelo de esfera pública procedimental, ao conceito habermasiano informal, ancorando-o em uma discussão teórica a qual denomina “*Poliarquia Diretamente Deliberativa*”. O sistema deliberativo proposto dentro do âmbito da esfera pública, para que seja efetivado e

²² No sentido de não limitar a democracia apenas à noção de representatividade e procedimento eleitoral.

formalizado, necessita, segundo o autor, passar por um processo de institucionalização das condições deliberativas. Assim, Cohen propõe a ampliação do modelo de democracia deliberativa habermasiano. Levando-se em consideração que, o que para Habermas representa um modelo de esfera pública informal, em que pese o conceito de política deliberativa como a “*estrutura central em um sistema político separado*” (Faria, 2000), para Cohen se configura no ideal para qualquer tipo de instituição política e social. O que irá distanciar ainda mais os autores em questão, no entanto, é o que vêm adjetivar ambos conceitos de esfera pública; quer seja alicerçado em uma teoria de espaço público geral – presente em Habermas - quer seja no contexto de uma esfera pública procedimentalmente regulada – presente em Cohen.

O sustentáculo da crítica de Cohen a Habermas, então, reside no prisma da informalidade da esfera pública habermasiana, baseada em um fluxo comunicativo entre Estado e uma sociedade civil não organizada sob a égide das instituições formais do sistema político moderno. Para Habermas, o poder de agendamento das demandas sociais provenientes de associações civis dispersas e autônomas em torno do poder político seria meramente ocasional e reduzido. Portanto, Cohen aponta para importância do desenvolvimento de procedimentos agregados à esfera de decisão pública e que sejam regulados a partir de instituições políticas formais, ainda que se parta de uma remodelação dessas próprias instituições. Nesse sentido, Faria (2005) analisando Avritzer e sua proposição teórica de um espaço público diferenciado a partir de uma dimensão institucional, nos diz:

“(...) o autor propõe uma ‘forma intermediária de desenho’ entre a esfera pública e a organização administrativa capaz, segundo ele, de compatibilizar tanto as preocupações com a participação e a deliberação quanto com a racionalidade administrativa. A este desenho intermediário o autor denomina de ‘públicos participativos’” (Faria, 2005:77).

A constituição desses “públicos participativos”, então, seria a proposição de um desenho institucional para a operacionalização da participação dos atores da sociedade civil na cena política, abrindo, assim, um espaço possível para a ação dialógica entre os nossos atores²³. A concepção de uma nova democracia a partir dessa nova institucionalidade seria um caminho natural, uma vez que, ao invés da delimitação de seu sentido representativo, um passo além seria dado no sentido de se incorporar também o elemento participativo, configurando o que vem sendo chamado por “democracia participativa”. O Brasil, de forma bastante particular, tem se destacado na proposição e efetivação de canais de participação popular na política formalizando, assim, o espaço ideal da constituição desses “públicos participativos” e da deliberação pública. Acreditamos que podemos atribuir esse fato tanto ao revigoreamento da sociedade civil brasileira quanto às transformações no âmbito da sociedade política e de suas instituições tradicionalmente concebidas.

Dentro da perspectiva do diálogo entre nossos atores – políticos e sociais – e da constituição desses “públicos participativos” no Brasil, um conceito que vem sendo desenvolvido torna-se a peça-chave para o entendimento da proposta de uma nova arena de intersecção dialógica: o conceito de “instituições híbridas”. Avritzer e Dolabela (2005) caracterizam os chamados “órgãos híbridos” como *“uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaço de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil”* (Avritzer e Dolabela, 2005:20). Assim, o próprio sentido do hibridismo dessas instituições remete ao envolvimento de ambos os atores na busca de um substrato comum de produção de políticas, configurando a parceria que deve permear essa arena. Dentre vários espaços criados nesse sentido, no

²³ Ressaltamos que esse diálogo não se fecha aos dois atores em questão como também, e principalmente, pelos próprios atores da sociedade civil entre si.

período posterior à redemocratização brasileira – transição democrática²⁴ - e principalmente a partir da Carta Constitucional de 1988, podemos citar como exemplo os conselhos gestores de políticas públicas, fóruns, conferências e, mais especificamente, os orçamentos participativos.

Cunha (2004), em trabalho que buscou comparar instituições participativas como conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos, confirmou a esses espaços o caráter de hibridismo que perpassa pelo compartilhamento da soberania do governo:

“A soberania compartilhada entre Estado e atores da sociedade civil, faz com que a composição desses espaços seja mista e plural, envolvendo membros da sociedade e do governo, todos com influência direta na produção políticas públicas, antes de competência exclusiva do Estado” (Cunha, 2004:168).

Assim, o ideal de uma instituição híbrida, para além do simples diálogo entre seus atores, estaria no início da transformação das tradicionais formas da política brasileira bem como promover um aprofundamento democrático. O padrão de uma instituição híbrida traria, dentre seus elementos, potenciais de inclusão, horizontalização das relações entre os atores participantes e compartilhamento de decisões públicas. E essas relações somente se tornam possíveis a partir de algum grau de cessão de soberania por parte do ator político em questão – o governo.

Dessa forma, assim como nítidas transformações advindas dos sujeitos sociais foram fundamentais para a concretização desses espaços, assim também é esperada uma transformação dos sujeitos políticos para a efetividade dos mesmos. Ainda mais se pensamos nessas características de partilha de poder e horizontalização das relações existentes nessas instituições híbridas, um contraponto à via tradicional da

²⁴ Tomaremos, mais adiante, esse cenário da transição democrática brasileira de forma mais detida.

política brasileira normalmente trilhada. Os espaços de hibridismo institucional, que são, por excelência, o espaço da deliberação pública e da participação política, para seu êxito, dependeriam, então, de dois fatores indissociáveis: 1) Atores da sociedade civil que os impulsionem e que se organizem para a participação efetiva e 2) Atores da sociedade política dispostos a “bancar” essas mudanças institucionais no sentido de se abarcar a participação, ou seja, atores políticos com vontade política. O seguinte trecho, extraído de Faria (2005), explicita essa característica, expressa em vontade política, que deve estar presente no direcionamento que o ator político confere ao seu governo:

“A operacionalização efetiva da deliberação pública precisa contar com a aquiescência do governante para que ela se torne de fato efetiva, independente da institucionalização ou não dos espaços onde ela ocorre. A meu ver, a institucionalização de um formato participativo não garante, por si só, a efetividade das deliberações públicas a não ser que haja uma disposição dos governantes em promovê-las. Temos, portanto, um problema anterior ao da própria implementação que reside na vontade política do governante em implementar e promover tais formatos” (Faria, 2005:81).

Acrescentamos, porém, que o real êxito de tais experiências, durante o seu percurso, irá depender não só da vontade política como, também, da atuação dos atores sociais para seu pleno funcionamento. Assim, ainda que se tenha vontade política, se não se tem “vontade social”, ou seja, atores da sociedade civil organizados e predispostos a participar e dialogar com esses atores políticos, essa arena fica esvaziada de seu sentido híbrido e seu processo não resulta em êxito.

Todos os argumentos levantados no item desse diálogo nos remetem constantemente à atuação conjunta dos nossos atores como eixo basilar para o desenvolvimento e aprofundamento da democracia no Brasil. Porém, um problema é notório: se, por um lado, a deficiência da democracia representativa, somada a outros fatores, impulsionou profundas mudanças na forma da ação dos atores sociais,

deixando-os aptos a esse novo formato institucional, por outro lado, não podemos dizer que, simplesmente, a capacidade administrativa dos atores políticos os tenha impulsionado para essas mesmas transformações institucionais e para a receptividade da democracia participativa. O ator político brasileiro, tendo em vista o histórico que já abordamos a respeito de suas instituições, não parece estar tão predisposto a mudanças em suas formas de dominação do poder. Como, então, que foi possível a constituição desses espaços de diálogo, dessas instituições híbridas? Estamos tomando aqui os nossos atores políticos enquanto partidos políticos que desempenham uma função de competição eleitoral e uma função enquanto governos e que existe um espectro diferenciado de atuação desses mesmos atores, decorrente de fatores históricos e ideológicos. Assim como a transição democrática trouxe mudanças ao comportamento de alguns atores sociais no Brasil, a formação de alguns atores políticos decorrentes dessa mesma época se deu de forma bastante diferenciada das formas tradicionais. Diferentemente de uma formação instrumental pelas elites políticas – muito comum à maioria dos partidos no Brasil – a constituição de alguns partidos de esquerda se deu a através de bases sociais, o que acabou aproximando muito os objetivos dos novos atores sociais que se compunham e desses novos atores políticos que estavam nascendo. Desse modo, acreditamos que, a partir daí começaram a se constituir atores políticos predispostos ao diálogo com a sociedade civil e com vontade política de transformações do arcabouço institucional. Dentro dessa perspectiva, a atuação do Partido dos Trabalhadores é um fato de extrema relevância para o entendimento do desenvolvimento do nosso Ensaio Geral.

1.3.1 - O Papel do Partido dos Trabalhadores: Um ator predisposto ao diálogo

Afora todos os problemas políticos que contemporaneamente o Partido dos Trabalhadores tem atravessado, principalmente no que diz respeito à mudança de comportamento ideológico – com tendências ao centrismo - o papel desse ator reserva nessa peça em questão uma parte especial. Embora a discussão sobre formas participativas nos governos atualmente perpassa pela gama dos partidos políticos existentes no Brasil, quando falamos em gestão participativa existe uma tendência natural à preponderância do Partido dos Trabalhadores²⁵. É cada vez mais evidente a ligação desse partido com plataformas de governo que celebram a participação política de diversas formas, principalmente no orçamento público.

Tendo em vista o aparente protagonismo que se coloca ao PT, dentro dessa ótica de se analisar espaços de participação política nos governos, propomos-nos a entender um pouco da história deste partido para compreender o próprio processo de resposta às suas bases e de diálogo com os atores da sociedade civil através de políticas participativas em seus governos.

Meneguello (1989) entendeu o PT como uma novidade no sistema político brasileiro a partir da ruptura que a formação desse partido operou com os velhos padrões de organização partidária conhecidos no país. Assim, o cenário de transição do autoritarismo para a abertura democrática que vinha se desenhando no Brasil trazia, além da formação de novos sujeitos sociais, a formação de um “novo sujeito político” que se consolidava a partir de vários setores como o “moderno operariado industrial” e

²⁵ Dados concretos sobre essa preponderância serão explicitados na segunda parte deste texto, a partir dos orçamentos participativos.

os novos movimentos populares urbanos. A transição democrática e a abertura ao sistema político democrático, então, foram fundamentais para a consolidação do partido principalmente a partir do pleito de 1982, que representou um impulso a essas novas formas político-partidárias que buscavam seu estabelecimento, a partir de suas bases sociais, principalmente para o PT:

“Foi nesse processo eleitoral global que o PT colocou no palco político-institucional uma gama de reivindicações expressas por setores sociais diversificados, articulados em torno da conquista de reconhecimento político pelo Estado autoritário brasileiro” (Meneguello, 1989:28).

O PT surgiu em meio a uma sucessão de greves operárias na região do ABC paulista, no final da década de 1970, mais precisamente em 1979. O acelerado processo de industrialização do país foi peça fundamental para o crescimento da classe operária, constituída também através do êxodo rural, e de sua conseqüente organização sindical²⁶. O movimento da classe trabalhadora, então, foi fundamental para o impulso do Partido, principalmente o setor metalúrgico do Estado de São Paulo, que tinha, na figura de Luís Inácio Lula da Silva, uma centralidade reconhecida em âmbito nacional assim como grande parte de movimentos sociais urbanos, que se formavam a partir da crescente espoliação social e favelização das periferias urbanas. O Partido dos Trabalhadores surgia como uma forma alternativa e popular – diferentemente da formação elitista dos outros partidos brasileiros – no âmbito institucional da política e trazia propostas não só de ruptura com o sistema vigente como também propunha *“uma atuação voltada para o reforço dos laços com as lutas populares”* (Meneguello, 1989:21).

Porém outros pilares foram essenciais para a formação do PT. É notória a sua constituição enquanto forma de organização de uma classe de trabalhadores com

²⁶ André Singer, O PT, Publifolha, 2001. *“O crescimento econômico, no período de 1968 a 1976 quadruplicara o tamanho da classe operária no Brasil, e tal expansão se deu, em geral, pela contratação de jovens cujas famílias vinham do campo”* (Singer, 2001).

vistas à saída da marginalização política a partir de um novo movimento sindical. Mas outros elementos são indispensáveis para o avanço do seu projeto. A confluência com outros movimentos de tendência esquerdista - como em alguns setores mais progressistas da Igreja Católica e grupos de intelectuais e acadêmicos foi fundamental durante toda a história do partido, tal como foi o diagnóstico de Doimo (1995) acerca da constituição de muitos dos novos atores sociais.

Por que, então, o PT transformou-se no elo da ruptura do tradicional sistema político-partidário no Brasil? Meneguello identifica três elementos explicativos: 1) sua origem popular em conjunto com uma “*classe política de oposição envolvida com o debate da reforma partidária*”; 2) sua organização e funcionamento internos, com uma estrutura extremamente ligada às suas bases, ou seja, voltada a dar resposta às demandas populares, com principal ênfase nas lutas populares e não na “luta eleitoral-parlamentar”; 3) sua proposta política, moldada a partir de uma ideologia definida e objetivando a inclusão política de setores até então excluídos.

Podemos notar que todos esses elementos de formação do Partido dos Trabalhadores sempre aproximaram o partido dos atores sociais, lançando-lhes projetos políticos comuns. Assim, se existe um substrato comum de constituição entre novas organizações da sociedade civil e o Partido dos Trabalhadores seria o PT, de fato, um caminho natural para a constituição de um diálogo participativo entre esses dois atores quando da chegada desse partido aos governos.

PARTE II
ELEMENTOS EMPÍRICOS

2 - A Peça Participativa: Os Atores em Cena

“O teatro é para o povo o que o coro era para o antigo teatro grego; uma iniciativa de moral e civilização. Ora, não se pode moralizar fatos de pura abstração em proveito das sociedades; a arte não deve desvairar-se no doido infinito das concepções ideais, mas identificar-se com o fundo das massas; copiar, acompanhar o povo em seus diversos movimentos, nos vários modos da sua atividade”.²⁷

Os atores políticos e da sociedade civil, acima enlencados, buscaram contemplar a metáfora teatral aqui abordada na medida em que se ensaiaram teorias sobre os mesmos. E, assim como todo ensaio teatral, enquanto um processo de preparação dos atores para atuação em uma cena específica e com papéis pré-determinados para a ação, resulta na apresentação de uma peça final, com seus desdobramentos e efeitos no público expectador, assim também será o desfecho lógico da ação dos nossos atores políticos e sociais em questão, embora com papéis não tão pré-determinados.

Em um primeiro momento, ensaiaram-se os atores políticos e os atores da sociedade civil de uma forma isolada. Posteriormente, em uma espécie de “ensaio geral”, houve a tentativa de se propor a melhor forma de atuação desses atores, sugerindo-se o equacionamento entre eles – a substituição de um monólogo por um diálogo interativo com o objetivo de se construir propostas conjuntas e alternativas viáveis ao cenário conturbado em que viviam no palco brasileiro, com vistas ao aprimoramento democrático. Agora, então, faz-se premente a atuação em si, ou seja, a pantomima propriamente dita ou a ação de nossos atores em um espaço público participativo onde se possa por em prática a proposição dialógica.

²⁷ Machado de Assis (1994).

A idéia dessa segunda parte, então, seria a tentativa de se identificar o movimento dos atores envolvidos na constituição, desenvolvimento e continuidade de uma cena participativa, levando-se em conta o ideal da necessidade de ampliação da democracia e da cidadania. Iremos tomar, a título de estudo, a cena dos orçamentos participativos, enquanto exemplo de instituição híbrida, por vários aspectos: primeiro, por representarem uma arena muito debatida e em voga nas últimas décadas. A efervescência provocada pelas primeiras experiências de orçamento participativo no Brasil instigou inúmeras pesquisas e debates feitos por autores brasileiros e brasilianistas por se constituir um terreno inovador, mesmo que ainda “em teste” (Abers 2000; Avritzer e Navarro: 2003; Santos: 2002; Baiocchi: 2003; Nylén: 2002; Wampler: 2003). Segundo, pelo fato da peça orçamentária ser o principal instrumento de gestão dos governos e de onde, conseqüentemente, deriva a maior influência do poder dos governantes e legisladores (Fedozzi, 2004). Assim, salta aos olhos a proposta de alguns governos em abrir esse terreno à participação, o que pressupõe uma cessão de parte do monopólio desse poder aos cidadãos brasileiros²⁸. E, em terceiro, pelo fato de serem uma institucionalidade²⁹ que não está no âmbito da definição institucional formal-legal – contexto no qual os conselhos gestores de políticas públicas já estão inseridos – o que pode ser um fator facilitador para a visualização da ativação ou passividade dos atores diante dela, uma vez que não existe lei que as obrigue, fazendo-as, assim, depender de vontades legítimas³⁰.

²⁸ Boaventura Sousa Santos (2002) sublinha a importância do orçamento como mecanismo central de controle público do Estado na medida em que as decisões orçamentárias representam decisões políticas fundamentais.

²⁹ A questão da institucionalização do OP passa por diversos embates teóricos. O conceito de institucionalização que aqui iremos adotar passa mais pela conceituação sociológica de instituições enquanto padrões e normas reiteradamente praticadas e consensuadas pela sociedade, característica das inovações institucionais que englobam instituições sociais e instituições políticas, uma aproximação do já comentado conceito weberiano, do que pelo conceito formal-legal da instituição em si.

Em um primeiro momento da literatura sobre o assunto, houve a constatação do novo, o surgimento da experiência que se constituía numa arena com propostas diferenciadas do tradicional processo político brasileiro. Em um segundo momento, ainda que de forma incipiente – pois é um trabalho que demanda exaustivas pesquisas – tentou-se aferir os resultados advindos da participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas através dos orçamentos participativos como forma de se averiguar a sua eficácia quanto aos seus objetivos mais legítimos de inversão de prioridades e redistribuição. Agora, em um terceiro momento, parece haver uma postura mais crítica com relação ao desenvolvimento desta cena participativa por parte de alguns autores (Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya: 2005; Navarro: 2003; Nylén: 2003 e Wampler: 2004), muito embora ainda se reconheça a sua potencialidade democrática.

O Orçamento Participativo (OP) surgiu no Brasil, então, como uma proposta inovadora tanto do viés das instituições políticas quanto do viés da sociedade civil organizada na medida em que tem como premissa a operação de mecanismos políticos diferenciados, proporcionando uma aproximação entre cidadãos e instituições governamentais em um espaço público de debates e permeado pela transparência do seu processo. Os objetivos principais das primeiras experiências participativas no orçamento seriam: 1) a inversão de prioridades; 2) a redistribuição de recursos do orçamento público; 3) o aumento dos níveis de *accountability* do Estado e; 4) a conscientização dos indivíduos sobre a cidadania pautada em direitos em oposição às formas tradicionais do elitismo, do personalismo e do clientelismo brasileiros. A partir dessas características, podemos notar elementos que, pela sua diferenciação do caminho tradicional, parecem

³⁰ Santos (*Ibidem*) salienta essa condição da informalidade dos OP's como um conflito entre o executivo e o legislativo no sentido em que o segundo, mesmo tendo ter que abrir mão de algumas de suas prerrogativas, se vê coagido a reconhecê-lo sob pena de incorrer em sérios riscos políticos de se votar contra a “vontade dos cidadãos e das comunidades”. Pontua, portanto, a importância de um processo de legalização, a despeito dos transtornos aos objetivos precípuos dos OP's que isso pode vir a acarretar.

funcionar somente a partir de um hibridismo institucional, co-responsabilizando ambos os atores. Assim, esses elementos parecem imprescindíveis para a constituição de uma alternativa institucional no Brasil e caracterizam um padrão de orçamento participativo que tem objetivos de ampliação democrática.

Neste sentido de um caminho político diferenciado é que Luciano Fedozzi³¹, aborda o paradoxo brasileiro da proposição do OP como fato “sui generis” observado mundialmente:

“(...) foi com o surgimento dos chamados Orçamentos Participativos, a partir do final da década de 1980, que o tema da participação popular ganhou dimensão nacional na agenda política, tornando o Brasil, paradoxalmente (um país historicamente anti-democrático e anti-republicano), referência internacional quanto às inovações de caráter democrático” (Fedozzi: 2004).

Sobre as discussões realizadas em torno do tema dos OP’s, muito se falou dos mecanismos em si, de cada um de seus atores isoladamente e até mesmo a análise de seus resultados e seus efeitos distributivos. Porém, pouco se desenvolveu, em uma perspectiva comparada, os atores políticos e da sociedade civil “em cena”, o papel assumido por cada um deles dentro do processo e a tentativa de se avaliar a sinergia entre os atores dentro das etapas do nascimento ao desenvolvimento desse instrumento de gestão compartilhada. O objetivo da segunda parte dessa dissertação é a tentativa de se esboçar um esforço nesse sentido, a partir da avaliação teórica já esboçada, e isso será proposto a partir da análise de dados produzidos, entrevistas realizadas e de dois estudos de caso analisados comparativamente entre si. Assim, como forma de montar uma estrutura que, minimamente, possa corroborar as hipóteses levantadas pelo trabalho, quais sejam, i) o aperfeiçoamento democrático, através de instituições

³¹ Luciano Fedozzi também esteve na Coordenação do Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre na gestão que implementou o OP (1989-1992), ou seja, possui além de uma visão acadêmica também uma visão enquanto ator político nesse momento.

participativas, para empreender êxito, deve conter o estabelecimento de um diálogo entre atores políticos e atores da sociedade civil, sob pena de se diminuir o caráter democrático para o qual foram propostos, ou seja, a sinergia entre os atores deve ser constante e ii) que os orçamentos participativos, no Brasil, ao longo de mais de duas décadas, parecem vir apresentando o seguinte desenho de atuação de seus atores: um primeiro momento em que se obteve grande êxito de interação entre seus atores, que culminou no êxito da própria experiência, um segundo momento, onde se vê o afrouxamento da sinergia entre o ator social e político em algumas experiências, a partir da insistência de um monólogo por parte de alguns atores políticos, que, por sua vez, tendem a conservar a raiz da tradicional cultura política brasileira e um terceiro momento, onde se começa a observar que, apesar de alguns atores políticos continuarem buscado um monólogo, comprometendo, ainda mais, essa arena participativa, a presença do ator social na busca incessante pelo diálogo vem constringendo as estratégias de certos atores políticos.

Nesse sentido, será necessária uma breve discussão contextual e da instituição participativa em análise, onde poderemos verificar as opiniões de alguns autores sobre o assunto. Em seguida, iremos expor a metodologia a qual utilizaremos para a localização dos atores no processo. Faremos o esforço de diagnosticar o papel dos atores em cada uma das etapas verificadas na trajetória da consolidação dos orçamentos participativos através de dados obtidos pela pesquisa “OP Brasil”, realizada em 2004 pelo Projeto Democracia Participativa da UFMG³² e por pesquisas anteriores do Fórum Nacional de Participação Popular³³.

³² Pesquisa coordenada pelo Professor Leonardo Avritzer, UFMG.

³³ Para uma avaliação dos dados específicos da gestão 1997 – 2000, ver GRAZIA, Grazia de e RIBEIRO, Ana Clara Torres Ribeiro.

2.1 - Descrição do Cenário e da Cena: O Brasil Democrático e O Orçamento Participativo

Designa-se “cenário” a forma dada ao espaço cênico, o “*arranjo dado à cena* e, mais especificamente, *o rigor cultural e histórico da época e local em que a peça é ambientada*” e “cena”, na acepção da dramaturgia em si, corresponde à seqüência de ações que se desenrolam ao longo do tempo (Vasconcellos, 1997:40). Na peça que estamos nos propondo analisar, no entanto, o cenário em questão é o Brasil democrático de meados da década de 1980 e a cena são os novos espaços de participação no orçamento público emergidos nas confluências deste cenário, que resultaram na conformação dos orçamentos participativos. As linhas seguintes propõem-se a situar temporalmente os espectadores assim como lhes fornecer subsídios suficientes para entender a cena em questão, antes do real início da peça, tal como o libreto do teatro operístico delinea o argumento da ópera.

2.1.1 – Cenário: O Brasil Democrático

Afora toda uma literatura que diz respeito ao pessimismo sobre a transição brasileira para a democracia (Schmitter & O’Donnel:1986; Huntington:1991; Reis:1999), pretendemos, aqui, compartilhar com um outro tipo de pensamento que vê com bons olhos o produto de tal transição. A premissa sustentada é que na maioria dos países da América Latina – e neste trabalho consideraremos tão somente o Brasil – a transição já se processou, tendo em vista que experimentamos alguns períodos de efetiva democracia (Figueiredo e Limongi:1999, Avritzer e Santos, 2002). Não que não

reconheçamos, aqui, as dificuldades e a fragilidade das instituições democráticas formais brasileiras – como já visto nos capítulos anteriores - ou mesmo as disparidades sócio-econômicas que foram intrínsecas ao processo e continuam presentes no dia-a-dia do país. Compartilhando, aqui, da premissa de José Álvaro Moisés (1995), não devemos tomar uma análise tão delicada somente à luz da estrutura que a envolve e nem tampouco justificar os sucessos ou insucessos da democracia pelo prisma meramente economicista. Devemos ter em mente que existem atores envolvidos neste jogo, atores, estes, que possuem um lastro histórico e uma intersubjetividade cultural-política. Para Moisés (1995), então, críticas como as de Huntington – que imputou um pessimismo ao desenvolvimento democrático aos países da América Latina, baseando-se em fatores sócio-econômicos - não ultrapassariam muito a questão economicista. Avançariam muito pouco, portanto, na questão político-cultural e na autonomia que se vê nesses fatores. Samuel Huntington recupera, tão somente, uma concepção neodeterminista das relações entre estrutura e democracia. Para Moisés, completando sua crítica a Huntington, ainda outro aspecto que deve ser considerado:

*“(...) Huntington antevê, para alguns países, um destino inelutavelmente antidemocrático. Mas nada indica que terá de ser necessariamente assim. A construção da democracia como parte da política é um processo aberto, cujo resultado final não está inteiramente predeterminado por condições, que, aliás, podem mudar sob o efeito da ação dos atores políticos”.
(Moisés, 1995:73)*

Onde, portanto, ficaria a perspectiva dos atores? Se quisermos entender o processo da redemocratização brasileira não podemos descartar a integração de fatores político-culturais que permearam a transição democrática brasileira no final da década de 1980. Porém, a maior parte dos primeiros intérpretes da “transição para a

democracia” fixou-se, como Huntington, em um estudo maximizador do desenvolvimento econômico como condição *sine qua non* para o sucesso democrático.

De forma contrária, Moisés (1995) aponta para “*marcos subjetivos impregnados por elementos que constituem a cultura política*” que está compreendida por instituições, comportamentos e atitudes, um complexo de interações que são a base desta cultura política. O que poderíamos acrescentar ao trecho de Moisés, entretanto, é a possibilidade da mudança do resultado democrático estar não somente sob o efeito dos atores políticos, mas destes em confluência com atores da sociedade civil com uma singularidade de efeitos mútuos levando ao comum objetivo de transformação da cultura política brasileira em ambos os atores.

Como então compreender o sentido dessa transformação política no processo? Para tanto, tomamos na primeira parte desse texto, nos ensaios propostos, a perspectiva dos atores envolvidos: os atores políticos – instituições políticas tradicionalmente concebidas representadas pelos partidos políticos - e os atores da sociedade civil. Entretanto, em seguida verificamos que o contexto acabou por gerar a possibilidade da sinergia entre eles que se intensificou em um período que se chamou por “redemocratização brasileira” – período pós-ditadura militar.

Assim, como reflexo dessa redemocratização, do surgimento de novos atores na cena política em confluência com a transformação, mesmo que em estágio ainda embrionário, da cultura política e do fazer político, estamos experimentando, no Brasil, significativas mudanças tanto de comportamentos políticos quanto das próprias instituições políticas tradicionais. No que se refere ao comportamento e ao envolvimento políticos na recente história brasileira, tanto a campanha das “Diretas Já”, em 1984, quanto o processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1991, são exemplos bastante significativos.

Quanto às transformações nas instituições, a constituição de 1988 representou um grande avanço democrático tanto na forma da garantia de alguns direitos da nova concepção de cidadania, ancorada na noção de direitos, quanto na abertura de espaços para a participação política dos cidadãos. Nesse sentido, os conselhos gestores de políticas públicas³⁴ representaram uma garantia constitucional da participação cidadã em um formato híbrido, ou seja, que mesclaria sociedade civil e sociedade política. Essas experiências emergiram, então, do contexto de debilidade financeira do Estado brasileiro, das dificuldades de implantação de políticas públicas, da expansão das populações vulneráveis, da espoliação urbana crescente que levaram à reorganização da sociedade civil em torno de questões pelo acesso aos bens e serviços públicos e pela melhoria de qualidade de vida urbana e da necessidade de se reformular as instituições políticas que se viam quase inoperantes frente às dificuldades colocadas.

2.1.2 – Cena: Os Orçamentos Participativos

É neste mesmo cenário que emergiu a proposta da participação na tomada de decisões sobre a alocação dos recursos de investimento no orçamento público. Ao contrário dos conselhos gestores, porém, esta iniciativa não estava ancorada na Constituição Federal ou em nenhuma lei propriamente dita e sim em programas de governo. Os orçamentos participativos representaram um espaço inédito de deliberação entre a sociedade civil e o governo sobre parte do orçamento público. Podemos ressaltar a sua importância enquanto inovação democrática pela definição de Wampler (2005):

³⁴ Sobre o tema dos Conselhos Gestores ver Tatagiba (2002).

“Este formato institucional inovador [OP] incorpora cidadãos e autoridades administrativas do município em um processo de produção de políticas públicas no qual cidadãos negociam diretamente a distribuição de recursos públicos. Nos casos mais bem sucedidos, o OP possui o poder de transformar as relações básicas entre Estado e sociedade, redistribuir recursos para bairros com carências e serviços públicos e criar transparência no processo orçamentário” (Wampler, 2005).

Pela tendência descentralizadora já advinda da Constituição de 1988, os OP's são experiências predominantemente locais, tendo sido realizadas quase na totalidade na escala dos municípios, embora existam algumas experiências no âmbito estadual, como foi o caso do orçamento participativo do Estado do Rio Grande do Sul³⁵. A importância destas instituições é reconhecida por pesquisadores de todas as partes do mundo. Segundo Houtzager, Lavallo e Acharya (2004): *“o Orçamento Participativo é a mais conhecida experiência de democratização da política pública no Brasil e talvez em qualquer outra parte [do mundo]”*. Os orçamentos participativos surgem, então, como um universo empírico específico no Brasil pela iniciativa pioneira de se construir uma arena de deliberação pública acerca do orçamento público entre cidadãos e governo.

Tendo em vista a fragilidade dos atores políticos tradicionais no Brasil e sua conseqüente desconfiança gerada nos atores da sociedade civil, é considerado, também, uma via complementar à democracia representativa, ultrapassando seus limites e possibilitando, também, uma maior aproximação do cidadão diretamente com o governo. Os OP's, então, podem também ser considerados como uma *“instituição democrática inovadora que amplia os limites da democracia representativa”* (Wampler, 2003). Para Santos e Avritzer (2002), a idéia de Orçamento Participativo além da ampliação dos limites da representação surgiria como uma verdadeira alternativa à democracia representativa no sentido de trilhar um caminho diferenciado da tomada de

³⁵ Ver a respeito Faria (2003) e Schneider (2005).

decisões políticas verticalizadas para uma tentativa de se delinear uma forma mais horizontalizada de gestão pública e com maior permeabilidade aos setores da sociedade civil. Assim sendo, atores políticos e da sociedade civil atuariam de forma simultânea e cooperativa pelos caminhos de uma democracia contra-hegemônica³⁶.

Dentro dessa concepção de complementaridade entre atores políticos e atores da sociedade civil, mais uma vez configurando o hibridismo dos OP's, Avritzer (2003) formula quatro aspectos tidos como fundamentais e ideais para a efetivação desses, quais sejam: 1) vontade política; 2) tradições associativas; 3) desenho institucional e 4) capacidade administrativa e financeira. O primeiro aspecto representa a iniciativa de se implementar e de se sustentar tal forma de gestão participativa. O segundo ressalta a importância de uma malha associativa coesa e apta a participar para a efetivação da experiência. O terceiro aspecto se refere à forma que a experiência vai tomar e, a partir disso, a sua permeabilidade aos atores sociais. O último nos leva à questão orçamentária em si, sem a qual a experiência não tem sentido algum: um dado governo de uma dada localidade precisa ter orçamento para investimentos e capacidade de administrar esse orçamento para levar ao cabo uma experiência de participação no próprio orçamento. Esses quatro aspectos pensados para a definição dos OP's, então, nos remetem constantemente ao hibridismo desta arena e a delineação de uma forma de atuação conjunta entre os dois atores do processo para o seu sucesso. O primeiro e o segundo nos levando à visível importância da sociedade civil. O terceiro e o quarto ressaltando que, contudo, não se pode prescindir de um governo realizado e viabilizado através de um determinado partido.

³⁶ Para esses autores a hegemonia seria representada pelas tradicionais instituições políticas elitistas e com pouca permeabilidade social e a contra-hegemonia seria a abertura à participação de setores excluídos nos espaços públicos como forma de ampliação democrática.

De início, pudemos notar que os objetivos dos primeiros orçamentos participativos se pautaram naquilo que tomamos por um padrão de objetivos de OP's enquanto instituições híbridas: caráter redistributivo, inversão de prioridades, inclusão de setores da sociedade anteriormente excluídos do processo de definição de políticas públicas, processos de deliberação pública e transparência da tomada de decisões. Baseando-nos em Avritzer e Wampler (2005), podemos dizer que as primeiras experiências definiram esse padrão de orçamento participativo, com sentido de ampliação democrática, e contiveram características que possibilitariam: *“sanear gastos governamentais, incentivar a participação ativa na vida pública e redirecionar recursos para os bairros mais pobres”*. Os dois autores salientam ainda que a utilização deste aparato institucional em uma gestão sugere aquilo que se pode chamar de *“a bandeira do bom governo”* no Brasil. No entanto, não basta somente a adoção de um OP em determinada gestão para a configuração do chamado “bom governo”. Há que se ter a intenção da implementação de um modelo que mais se aproxime desse padrão de orçamento participativo com objetivos de ampliação democrática e efetiva capacidade para se implementá-lo.

Azevedo (2003), em recente trabalho sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte, aponta para o que chama de existência de um “tipo ideal” de orçamento participativo enquanto uma ilusão de democracia. Para essa autora esse formato em realidade não acontece, visto que no OP da cidade estudada – Belo Horizonte – o que existia era apenas um compartilhamento da tomada de decisão ³⁷ e não existiria de fato uma cessão de soberania. Balizando-se no conceito de Avritzer (2003) de que o OP

³⁷ Na nossa opinião, inferir análises apenas a partir de um estudo de caso torna-se uma tarefa difícil e um pouco estéril. Para o caso de generalizações um estudo comparativo se tornaria mais apropriado.

“é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa baseada em elementos de cessão de soberania, reintrodução de elementos de participação local, o princípio da auto-regulação soberana e uma tentativa de inversão de prioridades” (Avritzer, 2003:14,15)

a autora defende que esse seria um fim almejado pela democracia participativa e não propriamente a realidade dessas instituições. No entanto, com vistas a rebater essa questão da existência apenas de um tipo ideal, temos que ter em mente que, no decorrer do processo, não temos um modelo específico de orçamento participativo e sim, vários modelos que permitem as mais inusitadas formas de interação no orçamento público entre os atores políticos e da sociedade civil em questão. O próprio Avritzer (2003), já analisava essa perspectiva plural de experiências de OP's dizendo- nos da existência de diferentes tipos de OP e até mesmo o “*caráter meramente ilusório de algumas experiências que reivindicam o termo*” (Avritzer, 2003:15)³⁸. Sendo assim, torna-se pouco fecunda a discussão da existência factual de um *tipo ideal* de OP recorrente em realidades e contextos tão diversos e tão distintos, sendo que é possível encontrar casos de uma verdadeira cessão de soberania, casos de simplesmente compartilhamento de poder e casos de total “engodo” participativo. Assim, é necessário reiterar: não temos, ao longo desses anos uma experiência de Orçamento Participativo e, sim, “orçamentos participativos” com diferentes desenhos, normas, formatos e produzindo, também, os mais diversos resultados, ou não produzindo resultado algum. O que seria ideal para uma discussão não seria a real existência do tipo idealizado em cada experiência posta “em xeque” e sim o quanto as experiências reais se aproximam ou podem se aproximar do padrão observado inicialmente, que buscou ultrapassar a barreira da política enquanto mera representação

³⁸ Para uma análise mais detida sobre uma gama diferenciada de formas de OP ver Avritzer e Navarro (2003).

e que abarcou elementos de participação direta. Acreditamos, também, que o funcionamento desses “orçamentos participativos” e a sua aproximação com esse padrão irão depender do nível de envolvimento e comprometimento dos seus atores.

Existe, também, uma tendência à generalização das experiências do OP, muito particularmente advinda do modelo exitoso da capital gaúcha de Porto Alegre, em funcionamento desde 1989 e tido como o paradigma dos orçamentos participativos e a verdadeira incorporação de um “padrão” de OP enquanto instituição democrática. Porém, as críticas a esse respeito também existem. A análise de Wampler (2003) revela um viés na comparação do modelo de Porto Alegre enquanto idealização de instituição participativa. Para esse autor os resultados do Orçamento Participativo de Porto Alegre, nos primeiros anos de sua implementação, não foram muito bons, no que diz respeito aos seus objetivos de justiça redistributiva e *accountability*. O mesmo aspecto com relação ao OP de Porto Alegre pode ser observado em Santos (2002), sendo que esse autor, baseando-se em dados, afirma que o primeiro ano dessa experiência foi bastante frustrante com relação às expectativas iniciais. Das obras deliberadas e priorizadas, poucas realmente foram executadas refletindo em uma baixa na participação no ano posterior – 1990. O que Wampler concluiu é que, sendo as experiências de orçamento participativo algo inovador e que trilha um caminho político diferente dos caminhos, até então, traçados no país, necessitam tempo de maturação para podermos avaliar seus resultados efetivos. Assim, o OP de Porto Alegre somente cresceu, modificou-se em sua estrutura e se consolidou ao longo dos anos posteriores, gerando, assim, certa estabilidade da experiência que repercutiu no país. Podemos verificar essa percepção também em Navarro (2003), com relação ao OP de Porto Alegre para quem este OP

“nasceu de forma errática, sob uma ótica extremamente idealizante e ameaçado de não se concretizar por falta de fundos. Adicionalmente, era a iniciativa de forças políticas

minoritárias na cidade, recebendo forte oposição de outras agremiações políticas” (Navarro, 2003:93).

Esses autores, então, diagnosticaram dificuldades que tangenciaram o início da implantação do OP de Porto Alegre deixando claro que seu êxito adveio de um processo posterior, que, pela acumulação de sucessos e insucessos, pôde vir a ser a experiência que mais se aproximou de um modelo de instituição que visa o aprofundamento democrático, ou seja, daquilo que estamos tomando por uma experiência “padrão”.

Inobstante a real existência ou não da prática de um modelo exemplar, os potenciais de mudanças provocados por uma instituição participativa do porte dos OP's operam tanto em bases instrumentais quanto em bases subjetivas, ou seja, a partir da cultura política dos indivíduos. Brian Wampler (2003) diagnostica que o significado para o OP vai além de uma simples participação na definição dos investimentos municipais ao enfatizar o depósito de esperança de justiça redistributiva que os cidadãos investem no OP e o *status quase mítico* atribuído a essa experiência, pelo menos nos seus primeiros anos de implementação, elevando o OP ao patamar de “*precursor da democracia e da mudança social*”. É também deste autor a definição do OP pelo prisma de suas esperanças ou potencialidades: “*O orçamento participativo é uma instituição nova, inovadora e empolgante porque tem um potencial de afetar os cidadãos, a administração e a política de diversas formas*” (Wampler, 2003).

Tendo em vista a inquestionável importância da cena, delineada dentro de um cenário traçado, passemos, pois, à execução da peça, focalizando-nos na *mise-em-scène* de seus protagonistas.

2.2 – Uma Peça Participativa Para Dois Atores Em Três Atos: Os Orçamentos Participativos no Brasil

2.2.1 - Prólogo: O processo das experiências sob os holofotes

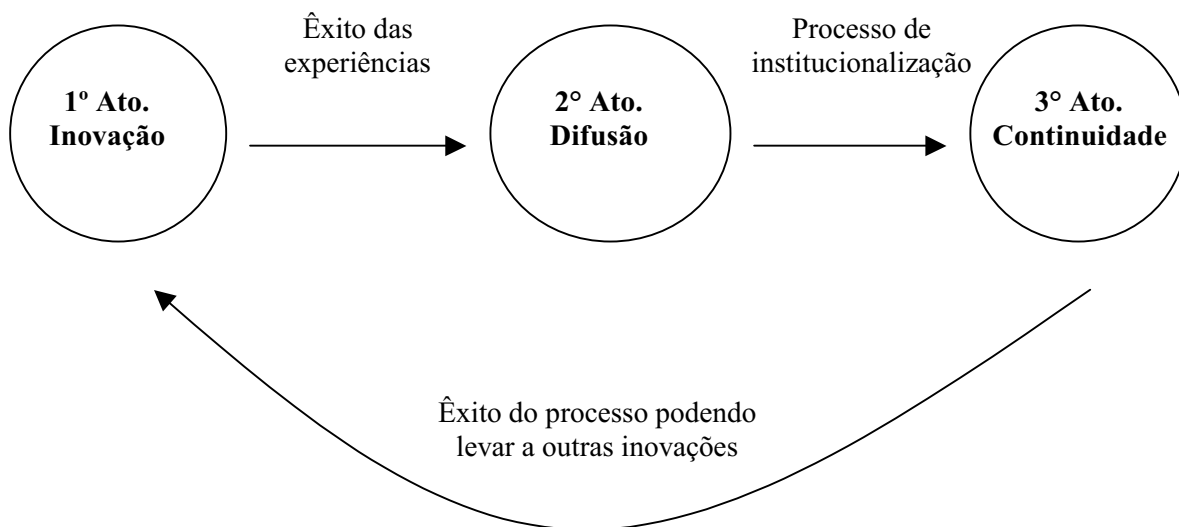
Desenvolvidos o cenário e a cena, passemos ao desenvolvimento da nossa peça. A peça em questão pretende analisar o papel dos atores na cena dos orçamentos participativos e a interação entre eles em três momentos distintos do processo de desenvolvimento dos OP's no Brasil. O pressuposto é que no decorrer do processo de construção da cena tivemos dinâmicas dialógicas diferenciadas entre os atores que se tornam explícitas em três momentos distintos e marcantes, como é a nossa hipótese. Com o objetivo de possibilitar maior coesão à análise da cena em questão, levaremos em conta, então, os “dois lados da moeda” dentro desta instituição participativa dos OP's: o papel dos atores políticos³⁹ e atores da sociedade civil. Dentro da conclusão explicitada na parte deste trabalho intitulada “Ensaio Geral”, de que há que existir a co-participação de atores sociais e atores políticos para o sucesso de novos espaços participativos - uma verdadeira sinergia entre eles - tomaremos esses dois como protagonistas de nossa análise e as suas ações enquanto argumento da peça em questão.

Com o intuito de tornar mais clara a dinâmica dos atores dentro do processo, iremos tomar a perspectiva da análise processual, através de dados produzidos. Deste processo, como já mencionado, teremos três pontos cruciais dentro da movimentação de

³⁹ Embora exista uma gama diferenciada daquilo que podemos chamar de ator político, como visto no ensaio dos atores políticos, tal como partidos políticos, executivo, legislativo, entre outros, tomaremos aqui a análise nos atores partidários enquanto competidores eleitorais e ocupantes de cargos executivos. Compreendemos que o legislativo, embora mereça análise a partir desse aspecto da participação popular no orçamento principalmente pelo fato dessas instâncias participativas entrarem em conflito com prerrogativas próprias à arena legislativa, não atuaram com um papel bem delineado nos momentos que estamos estabelecendo podendo, até mesmo, desvirtuar a análise proposta.

cena dos atores, ou marcos objetivos, onde vamos fazer o esforço de delinear os papéis nesses momentos. Os três pontos que irão balizar essa análise, então, são três momentos-chave que depreendemos das análises dos OP's que serão representados aqui na forma de atos: o primeiro seria o momento da **inovação democrática**, ou o nascimento das experiências mais conhecidas e bem sucedidas; o segundo momento seria a **difusão** da experiência, a partir do êxito das experiências do momento da inovação; e, em terceiro e por último, mas não por fim - visto que o processo é dinâmico e pode gerar outras inovações democráticas de participação – a **continuidade** das experiências, momento em que se pode verificar ou não possibilidade da institucionalização de um dado orçamento participativo e também a consolidação de um determinado padrão de OP – observado no primeiro momento.

Apesar de termos nossa análise centrada em três momentos basilares deste processo, é importante explicitar que esses três momentos não representam momentos estanques da análise. Como estamos falando de uma dinâmica, salientamos que existe toda uma malha de acontecimentos nos interstícios desses pilares, onde podemos notar a importância dos atores, não só nos pontos cruciais, como também entre as suas ligas, ou seja, os entremeios do processo. Esses entremeios significariam, em última análise, o sucesso ou o insucesso das experiências, variando conforme o caso, tendo em vista que não estão em um dado momento específico e sim no desenrolar da experiência ao longo do tempo. A fim de dar visibilidade a esse esquema de análise metodológica, sugerimos o fluxograma abaixo:

Figura 1: Fluxograma de Análise Metodológica

Explicitado o caminho metodológico, vamos, agora, passar à análise dos três pontos, um a um, pelo papel dos atores políticos e sociais dentro de cada um deles. Cada um desses pontos corresponderá a um ato da nossa peça. Eis, então, a nossa “Peça Participativa para Dois Atores em Três Atos”.⁴⁰

2.2.2 - 1º Ato: A Inovação Democrática

“Ora, os governos que têm descido o olhar e a mão a tanta coisa fútil, não repararam ainda nessa nesga de força social, apeada de sua ação, arredada de seu caminho por caprichos mal-entendidos, que a fortuna colocou por fatalidade à sombra da lei”⁴¹.

⁴⁰ É necessário ressaltar, entretanto, que este capítulo não visa a análise de experiências particulares e nem de seus êxitos ou não e sim de um conjunto de experiências diagnosticados nas diversas gestões desde o final da década de 1980, surgindo, por vezes, alguns casos específicos tão somente a título de exemplificação. O capítulo posterior, entretanto, contemplará a análise de casos específicos em uma perspectiva comparada.

⁴¹ Machado de Assis. (1994.)

A primeira *mise-en-scène* dos nossos atores será no momento da inovação democrática. Neste trabalho, vamos tomar o ponto de consenso das experiências mais exitosas até então exploradas, ou seja, as experiências nascidas no bojo das gestões municipais de 1989 a 1992⁴². A partir das pesquisas realizadas pelo Fórum Nacional de Participação Popular⁴³, obtivemos a informação que, neste período, houve a realização de 12 experiências chamadas de Orçamento Participativo no Brasil. O mapa 1 busca localizar as experiências geograficamente. Esse mapa nos possibilita perceber o tímido aparecimento das experiências de Orçamento Participativo em algumas poucas localidades do Brasil, situando-se, exclusivamente, nas regiões Sul e Sudeste. A peculiaridade da concentração das experiências nessas duas regiões do Brasil pode ser entendida pelo fato da transição democrática ainda estar recente no país, nesta época, e por esses dois estados apresentarem forças políticas e sociais mais progressistas em suas histórias.

⁴² Há, no entanto, um diagnóstico anterior, que data as primeiras experiências a partir do ano de 1978. Essas experiências, porém, embora com elementos que as aproximam dos chamados OP's, não adotaram esse nome e nem lograram nenhum êxito aparente. Para maiores detalhes, ver Pires (2001).

⁴³ Dados obtidos a partir de investigações realizadas por Grazia de Grazia, no âmbito do Fórum Nacional de participação Popular (FNPP).

Mapa 1 – OP’s Gestão 1989 - 1992

Fonte: Projeto Democracia Participativa/2004

A experiência mais conhecida no Brasil e no exterior, sem dúvidas, é o Orçamento Participativo de Porto Alegre, que completou, no ano de 2004, 16 anos de pleno funcionamento. O OP de Porto Alegre ganhou forma com a gestão do Partido dos Trabalhadores, no ano de 1989, com o prefeito Olívio Dutra. Esse modelo de orçamento participativo representou uma intensificação das relações sociedade civil e governo, a descentralização do poder local e a partilha de poder de decisão e foi o modelo que mais se aproximou daquilo que estamos chamando por padrão de instituição híbrida de democracia ampliada e participativa. Santos (2002), ao estudar essa experiência, elaborou a definição para este OP como sendo uma *“iniciativa orientada para a redistribuição dos recursos da cidade [Porto Alegre] a favor dos grupos sociais mais vulneráveis através da democracia participativa”*. Assim, diagnosticou os objetivos dessa experiência que se coadunam com os reais objetivos de uma arena participativa ideal.

Apesar da literatura em questão frisar tão somente o êxito da experiência de Porto Alegre e a sua longevidade, temos também a experiência de Ipatinga, no Vale do Aço do Estado de Minas Gerais, que se iniciou no mesmo ano do OP da capital gaúcha e que em 2004 também completou 16 anos de funcionamento. Esta experiência, porém, ganhou pouca visibilidade no cenário brasileiro⁴⁴. Acreditamos ser por um problema de escala municipal. Porto Alegre, sendo a capital de um politicamente importante estado do Sul do Brasil, projetaria com maior efetividade sua inovação democrática de participação no âmbito federal. Não obstante, o COMPOR⁴⁵ de Ipatinga, ao longo dos anos, também logrou receber prêmios e reconhecimentos internacionais. As demais experiências, entretanto, não alçaram vôos além de seus limites municipais, motivo pelo qual não serão abordadas neste trabalho⁴⁶.

a) Os Atores Políticos

Schneider (2005), que parte de uma visão instrumental da política, afirma que os orçamentos participativos surgiram como um aspecto “natural” da competição partidária. No entender desse autor, o caótico contexto das instituições políticas brasileiras costuma levar os partidos à tentativa de “*implementar as instituições que mais privilegiam seu sucesso eleitoral, ideológico e partidário*” (Schneider, 2005:9). A percepção de Schneider imputa um caráter meramente utilitarista aos orçamentos participativos desenvolvidos, uma análise diferenciada das primeiras análises observadas. Tomaremos aqui, entretanto, como crítica à visão de Schneider, a crença de

⁴⁴ O terceiro capítulo desta dissertação tratará mais detidamente desta experiência de Ipatinga.

⁴⁵ Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias

⁴⁶ Não constitui, também, objeto deste trabalho a análise em cada momento do processo dos casos que o integram e sim do todo da dinâmica. Estudos de caso exemplificativos serão tomados mais adiante. Ademais, a cada ato da cena, aqui proposta, aumenta significativamente a gama de experiências de orçamento participativo, chegando a mais de 200 casos no total fazendo que o estudo individualizado se torne tecnicamente impossível de uma forma geral quiçá no âmbito de uma dissertação de mestrado.

que a maior parte dessas experiências partiu de propostas realmente ancoradas na vontade de se partilhar o poder decisório. Um exemplo disso bem pode ser o das experiências situadas neste 1º ato em questão, ou seja, o momento da inovação. Ora, se estamos tratando de experiências novas, no início de um mandato, como os partidos, nesse momento, poderiam antever o sucesso das mesmas? Como, por exemplo, que as administrações do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre e Ipatinga, no início de seu mandato em 1989, poderiam prever o sucesso final de seus OP's? O próprio Aaron Schneider, a partir de uma leitura de Fedozzi (1997) e Goldfrank (2002), em passagem posterior do mesmo texto, afirma que “*quando Olívio Dutra, do PT, iniciou sua administração municipal em 1989, nem ele e nem o partido tinham estabelecido um plano para a adoção de medidas participativas*” e que o OP de Porto Alegre evoluiu gradativamente. Se o OP de Porto Alegre evoluiu gradativamente, como pôde ter servido de moeda eleitoral em 1988, momento anterior à própria administração petista? Achamos que, pelo menos nesse momento da inovação institucional, ainda seria precipitada essa conclusão⁴⁷. Navarro (2003) também analisa sob essa ótica de que o OP teria entrado como *eixo principal* do governo do PT em Porto Alegre somente a partir do segundo mandato (1993 – 1996). Assim, podemos ver esse argumento de Schneider um pouco afastado do momento da Inovação.

Por outro lado, sem aprofundar no mérito de uma suposta instrumentalidade no ato da criação do OP – com a qual tendemos a não concordar - ou de seu oposto, uma real vontade de partilhar poder com os “novos” atores sociais, visto a insuficiência da atuação destes nos tradicionais e impermeáveis formatos institucionais políticos brasileiros, o papel da iniciativa do ator político foi, inegavelmente, fundamental.

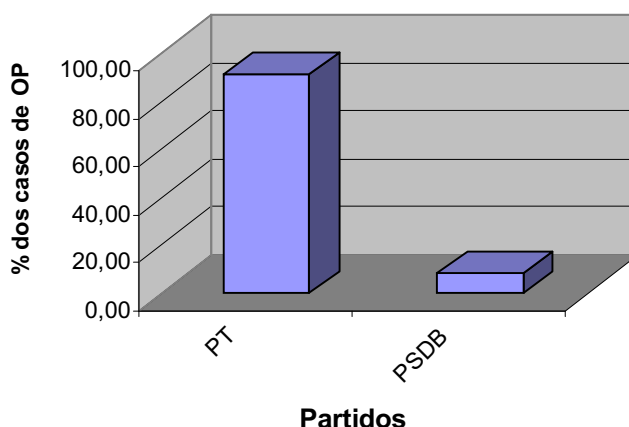
⁴⁷ Porém, posteriormente, no desenrolar do processo, poderemos notar uma diferenciação das intenções de certos atores políticos com relação aos OP's. Estas questões serão desenvolvidas no momento que chamamos de 2º ato – Difusão da Experiência.

Assim, a importância da gestão do Partido dos Trabalhadores, com todo o legado de sua história enquanto partido atuante da esquerda brasileira e que traz elementos favoráveis a um diálogo com atores da sociedade civil, nesse momento de inovação, mostrou-se imprescindível enquanto tradução da “vontade política” como item fundamental para a implantação da experiência. Temos, portanto, a importância não só atribuída a um partido político como também à gestão desse partido, sob a forma de “governo”, confirmando, assim, a importância funcional que Meneguello atribuiu aos partidos políticos enquanto administradores públicos.

Então, a preponderância de um dado partido e o discernimento de saber o OP como parte de um programa de gestão do PT em algumas localidades nesse período, podem bem ser observados no gráfico abaixo, que mostra a concentração percentual das 12 experiências do momento da inovação pelos dois partidos que as implementaram:

Gráfico 1

% de casos de OP entre partidos - gestão 1989 - 1992



Fonte: Projeto Democracia Participativa - 2004

Temos, portanto, que mais de 80% das experiências de inovação partiram de gestões do Partido dos Trabalhadores. Esta assertiva, então, não nos deixa ignorar a importância da vontade do ator político no momento fundante dos OP's e a vontade de implementação do OP por parte da gestão do Partido dos Trabalhadores é bem nítida.

Outra observação que podemos fazer a partir desse gráfico, baseando-nos na classificação da tendência ideológica dos partidos brasileiros traçada por Mainwaring (1999), é que exclusivamente partidos de esquerda e centro-esquerda, PT e PSDB respectivamente, é que estiveram presentes nesse momento de inovação, ou seja, justamente os partidos tidos como mais flexíveis às inovações e mais abertos ao diálogo com a sociedade civil. Para Santos (2002), nesse momento, as forças políticas de esquerda estavam em condições propícias às novas experiências locais de participação popular nos seus governos por estarem intimamente ligadas aos movimentos populares que lutaram no período da ditadura militar, contexto ideal para o desenvolvimento do hibridismo institucional e da ação dialógica entre esses dois atores. Assim, dentro dessa perspectiva, o PT, um partido com 25 anos de existência e que esteve de forma extremamente atuante no processo de redemocratização do Brasil, reforça seu caráter de um caminho natural para deter o maior número de proposições de ampliação democrática no país em confluência com a demanda da sociedade civil, como visto em nosso “Ensaio Geral”.

Outro fator essencial para detectar a importância do ator político partidário no momento inicial da implantação dos OP's é o alto nível de filiação ao PT nos municípios onde se deram as duas experiências de maior êxito. Tanto em Porto Alegre quanto em Ipatinga a média de filiados ao Partido dos Trabalhadores, que foi o partido que promoveu a experiência em ambas as cidades, está acima da média brasileira, conforme tabela abaixo:

Tabela 2: Filiação ao PT por Mil Eleitores

Cidades	%o
Porto Alegre	8,98
Ipatinga	51,68
Brasil	5,38

Fonte: PT nacional, 2000.

Porto Alegre encontra-se quase quatro pontos acima da média nacional de filiações ao partido. Os números de Ipatinga, porém, se mostram espantosamente acima da média brasileira pela própria história da formação da cidade – um município operário que possui em sua formação quadros que também formaram o próprio Partido dos Trabalhadores. Esse partido, portanto, tem parte de sua própria história dentro da história de Ipatinga⁴⁸. Não que Porto Alegre também não esteja na história da formação do Partido. Pelo contrário, grandes lideranças do PT no cenário nacional provêm desta cidade ou de municípios próximos. No entanto, existe uma divisão maior do eleitorado e da militância de esquerda e centro-esquerda em Porto Alegre, visto que o PDT, outro partido de tendência de esquerda, também cumpre um forte papel no estado, e, conseqüentemente, na sua capital. As altas taxas de filiação a um partido, então, podem demonstrar a força do partido na localidade através do seu enraizamento na sociedade e conseqüente capacidade eleitoral e de mobilização de suas bases e o conseqüente respaldo de seu programa político, até mesmo uma elaboração conjunta desse programa.

Assim existem fortes componentes de instituições políticas, expressas no Partido dos Trabalhadores, nesse momento da inovação, seja pela sua abertura ao

⁴⁸ Maiores detalhes sobre a história de Ipatinga serão retomados no capítulo seguinte.

diálogo com a sociedade civil, seja pela predisposição de seu governo em adotar a participação em sua gestão.

b) Os Atores da Sociedade Civil

A importância atribuída ao papel do ator político no momento da inovação, entretanto, não pode ofuscar o papel do ator social nesse mesmo momento. Grazia e Ribeiro (2003) levantam a importância das reivindicações populares por maior participação na política local como mola propulsora para o OP, na seguinte passagem de seu texto: “*O OP surge como resultante das reivindicações de movimentos populares frente aos limites da democracia representativa*”. Os novos movimentos da sociedade civil, com seus potenciais de transformação, principalmente as associações de moradores - que são os atores sociais mais ligados às causas urbanas – foram atores essenciais ao impulso e ao surgimento dos OP’s exitosos da gestão de 1989 a 1992. Tanto em Porto Alegre quanto em Ipatinga, a presença do ator social é indiscutivelmente forte e historicamente averiguada.

O Estado do rio Grande do Sul, com seu passado de embates políticos, produziu em algumas de suas cidades tanto atores sociais fortes, quanto uma esquerda bem articulada que acabou servindo de forte oposição ao regime autoritário. Para todos os efeitos, o Estado do Rio Grande do Sul, paralelamente a tradição da política de esquerda, sempre teve também tradições de organização civil forte e articulada desde a época da ditadura militar, especialmente em sua capital, onde se observou a efetividade dessas organizações principalmente no que se refere às atividades sindicais e os movimentos comunitários pela melhoria da vida nas cidades. Com o enfraquecimento do regime, entre o final da década de 1970 e princípio da década de 1980, o surgimento dos Movimentos Populares Urbanos (MPU’s) caracterizou a cena de Porto Alegre com

uma postura de centralização dos movimentos populares e de enfrentamento com o poder público. Posteriormente, como forma de adequação às mudanças que a transição democrática vinha traçando, esses movimentos transformaram-se, como nos disse Baierle (2000), no sentido de uma “*reconstrução estratégica das lutas urbanas*” que pretendia a quebra da unidade dos MPU’s e de seu caráter de enfrentamento com o governo para a abertura de um espaço de articulação entre os outros atores sociais e, conseqüentemente, ao diálogo com o governo.

Segundo Baierle, nesse contexto, as associações de moradores obtiveram um papel central na organização de novos movimentos de ruptura com a tradição dos MPU’s e, mais tarde, abriu-se o leque para o desenvolvimento de associações voltadas a determinadas áreas temáticas (por exemplo, saúde, assistência social, movimentos culturais).

Para a emblemática experiência de Porto Alegre, a presença da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre) foi de extrema importância para o impulso da experiência. Avritzer (2003) diagnostica em análises documentais que o termo “Orçamento Participativo” na cidade de Porto Alegre foi visto primeiramente em registros de reuniões da UAMPA. Avritzer e Wampler (2005) atribuem à UAMPA um papel de direcionamento da atenção dos seus membros – Associação de Moradores – para a problemática dos orçamentos públicos colocando que a participação direta seria um caminho para a solução de suas reivindicações. Ou seja, pelo menos em termos de idéia, a iniciativa parece que esteve a cargo das OSC’s locais. Em Santos (2002), também encontramos referência à reivindicação de participação política pela UAMPA em seu primeiro congresso, quer seja, a *efetiva democratização de estruturas políticas em nível federal, estadual e urbano*.

Silva (2003) também destacou o papel ativo dos atores da sociedade civil em Porto Alegre, no momento fundante do OP, pelo PT, até mesmo dentro da sua lógica de funcionamento:

“... quando a Frente Popular (formada inicialmente pelo PT e PC do B) assume o governo de Porto Alegre, encontra-se na cidade um conjunto de agentes sociais com uma longa experiência de organização e ação coletiva, a qual em grande medida foi redirecionada para a participação em novos canais e processos que então estavam sendo instituídos pela ‘Administração Popular’ (entre os quais destaca-se o OP)” (Silva, 2003:160).

A presença dos atores da sociedade civil no momento fundante do OP de Porto Alegre só não foi mais importante do que o seu próprio aumento nessa instância no decorrer dos anos subseqüentes dessa gestão. A tabela abaixo mostra o crescimento da participação no OP de Porto Alegre durante a gestão 1989 – 1992:

Tabela 3: Participação OP de Porto Alegre

Ano	Participantes
1990	976
1991	3.694
1992	7.610
1993	10.735

Fonte: www.ongcidade.com.br

Essa tabela nos dá a clara percepção da atuação do ator social como elemento indispensável para o sucesso do OP de Porto Alegre. Até mesmo na gestão seguinte a partir de 1993, continuada pelo mesmo partido, o PT, o crescimento mostrou-se significativo – o que acreditamos atribuir em grande medida ao sucesso inicial da

experiência. O envolvimento e o comprometimento dos atores sociais nos anos iniciais do orçamento participativo de Porto Alegre, então, parecem ter sido indispensáveis – paralelamente ao papel do PT – para o sucesso desse canal participativo. Ainda segundo Baierle:

“(...) o OP é, de um lado, o desdobramento de lutas populares de mais de 30 anos, que agora encontraram um espaço público para o seu processamento político; de outro, é um instrumento de justiça social (...)” (Baierle, 2000:199).

Para esse autor, ainda que a presença do ator político tenha sido fundamental, existe uma centralidade muito grande do ator social nesse processo, como legítimos representantes de suas demandas e na conscientização de que “*o atendimento das reivindicações não é um favor do Estado, mas um dever e um direito básico de cidadania*” (p. 193). Assim, nessa perspectiva, ainda que o ator político tenha desempenhado um papel de relevância, e certamente o teve a partir de sua vontade política, isso estaria expressando tão somente uma obrigação desse próprio ator político com os atores sociais e seus direitos de cidadania

De forma semelhante estava organizada a sociedade civil na cidade de Ipatinga que abrigou a outra grande experiência de êxito, permeada por movimentos sindicais, a forte presença da Igreja e as articulações prévias com o Partido dos Trabalhadores⁴⁹.

2.2.3 - Entreato 1

Embora não existam pesquisas muito significativas a respeito das 12 experiências diagnosticadas nesse primeiro momento, até então, os autores que

⁴⁹ A peculiaridade de Ipatinga, porém, será abordada mais adiante, em um estudo de caso.

analisaram a experiência de maior sucesso, quer seja, a da capital do Rio Grande do Sul, entram em acordo ao diagnosticar a relevância dos dois atores em questão no primeiro ato de nossa peça-processo. Apesar de os OP's terem sido implementados enquanto um programa de governo de uma gestão local, o orçamento participativo foi uma confluência da realização das propostas predominantemente de dois atores: 1) Atores da Sociedade Civil, representados pelas associações de moradores principalmente; 2) Atores da Sociedade Política, representados pela gestão do Partido dos Trabalhadores e pela administração local (Baierle: 2000).

Percebemos, deste momento da inovação, é que, de fato, existiu uma sinergia entre atores políticos e atores civis para o momento da inovação, do surgimento da experiência. Seria difícil uma inovação democrática sem vontade política e capacidade administrativo-financeira de colocá-lo em prática assim como também não haveria sucesso da mesma sem demanda social e um público participante e atuante.

O que podemos questionar dos fatos, porém, é que essa intenção ao aprofundamento democrático parece não vir de qualquer ator político e social *per se* e sim daqueles com certa predisposição para essas transformações, como é o caso do Partido dos Trabalhadores. Assim, pelo menos nas duas experiências mais exitosas como é o caso de Porto Alegre e Ipatinga existiam tanto atores políticos quanto atores sociais progressistas que desenvolveram uma história anterior de ativismo e de proposição desses *novos caminhos* de forma conjunta. Como na conclusão de Avritzer e Wampler (2005):

“Dois segmentos foram responsáveis pela promoção inicial da democracia participativa no Brasil: as organizações da sociedade civil e os partidos políticos de esquerda, dentre os quais o PT é o mais importante” (Avritzer e Wampler, 2005).

A questão que nos permeia daqui pra frente é se existe a transferibilidade desse momento singular de sinergia para momentos posteriores no processo ou se a alguns dos atores, pelo próprio vício da tradicional cultura política brasileira em si, acaba pendendo para o retorno de um monólogo.

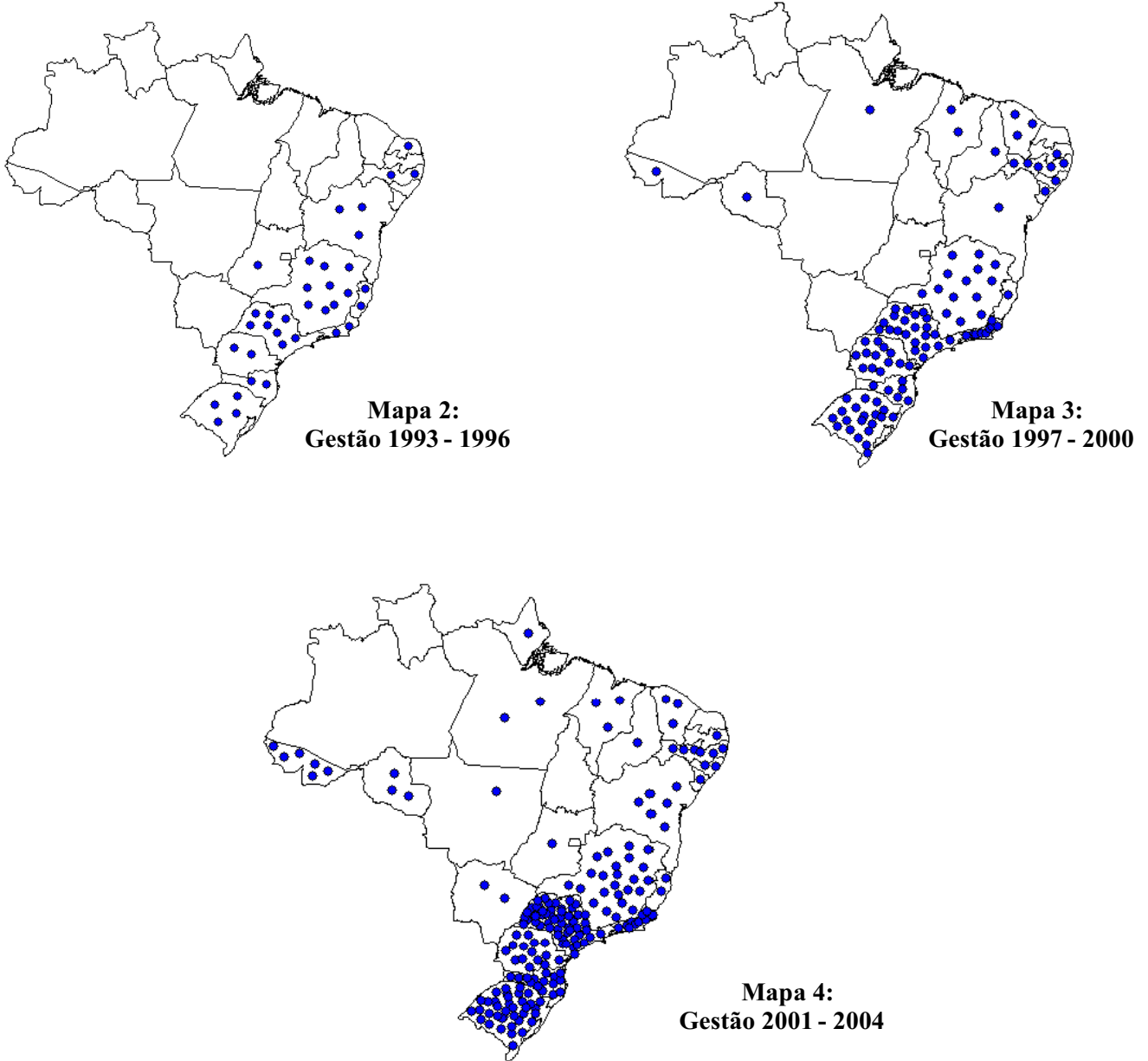
2.2.4 - 2º Ato: A Difusão da Experiência

“A iniciativa em arte dramática não se limita ao estreito círculo do tablado - vai além da rampa, vai ao povo. As platéias estão perfeitamente educadas? A resposta é negativa. (...) A iniciativa, pois, deve ter uma mira única: a educação”⁵⁰.

Ao longo das quatro gestões subseqüentes observou-se a disseminação das experiências. Neste ato, porém, não nos cabe discutir se resultam de experiências de continuidade ou não – tema do qual o próximo item dará conta – e sim da replicação dos OP’s pelo Brasil afora, por três gestões subseqüentes, a partir do sucesso de seus predecessores. Os mapas 2,3 e 4 permitem dar a dimensão do fluxo de difusão da experiência pelo país. Esses mapas não intencionam apontar o nível comparado de concentração das experiências por unidade federativa do país e nem tampouco pelas cinco regiões. O que eles buscam nos mostrar é meramente o fluxo da difusão dos OP’s, ou seja, o caminho que seguiu rumo ao Nordeste e ao Centro-Oeste, englobando, posteriormente, o Norte, para, finalmente, existirem algumas experiências denominadas de OP de uma forma mais difundida pelos quatro cantos do país, muito embora os desníveis quantitativos.

⁵⁰ Machado de Assis (1994).

Mapas 2, 3 e 4 – Difusão das experiências de OP pelo Brasil



Fontes: Projeto Democracia Participativa/2004 e FNPP/ 2003

As questões que se colocam sobre os motivos da difusão são várias. A partir desse momento é que podemos começar a questionar o uso do OP enquanto moeda eleitoral a partir de atores políticos pouco dispostos à ação conjunta com atores

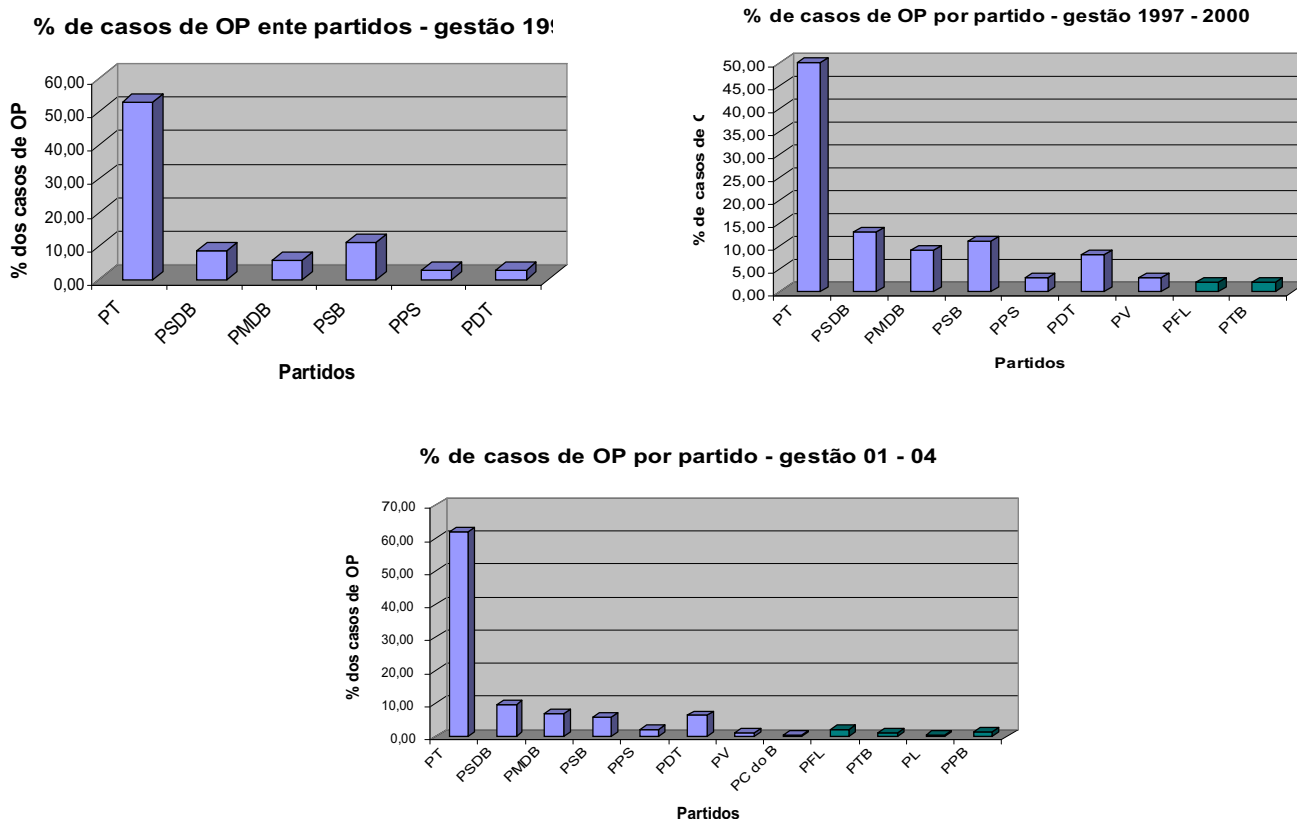
sociais e com tendências à manutenção do velho modo de fazer política. De fato, o êxito das experiências da gestão anterior foi fundamental para a difusão. Somente mediante o sucesso de uma dada experiência – que se deu pela ação conjunta dos dois atores - é que podemos imaginar sua replicação. Para o Partido dos Trabalhadores, que foi responsável pelas duas experiências de maior êxito, o OP traduziu-se num dos emblemas do seu governo. Santos (2002) concluiu que, o sucesso das primeiras experiências implementadas pelo PT pode ter sido um dos fatores, obviamente não o único, do “boom” eleitoral do partido no final da década de 1990 e uma melhor aceitação pública do governo municipal fato que pode ter chamado atenção de diversos outros partidos políticos para a experiência.

É claro que muitas das experiências podem ter nascido com objetivos legítimos de ampliação democrática e inclusão social, porém não devemos refutar que algumas dessas experiências do momento de difusão, que se sucedeu nas gestões posteriores à inovação, podem estar surgindo meramente do fluxo das experiências já tidas como exitosas e pegando um pouco a “esteira do sucesso” delas e o que estão promovendo de impacto nas localidades onde são implantadas. Nesse sentido, pode-se questionar a validade da experiência e, acima de tudo, sua efetividade. Não obstante, parece-nos óbvio que os resultados deste projeto, quando virem, podem refletir tanto para o lado positivo – replicando-se a experiência pelo seu caráter inclusivo e democrático - quanto para o negativo – usando-a como atrativo eleitoral. Mas, no entanto, descartando-se aqui qualquer entendimento às suas reais intenções, de alguma forma, a gama de propostas cresce significativamente.

a) Os Atores Políticos

No que diz respeito aos atores políticos, mais uma vez podemos notar a preponderância da gestão do Partido dos Trabalhadores alavancando os processos de difusão da experiência nas gestões subsequentes à da inovação até o ano de 2004. Os gráficos abaixo permitem-nos ter a exata dimensão da preponderância do PT na introdução das experiências de OP em relação aos demais partidos:

Gráficos 2, 3 e 4 – Porcentagem de casos de OP entre Partidos



Os três gráficos, além de mostrarem essa preponderância do PT na proposição da maioria das experiências diagnosticadas ainda reforçam a idéia da proposição dessas experiências por uma esmagadora maioria de partidos de esquerda, centro-esquerda, e agora, no limiar, também os de centro (como é o caso do PMDB),

denotando ainda a importância do componente ideológico. A partir da gestão 1997 – 2000, podemos notar algumas experiências por partidos de centro-direita e até mesmo alguns de direita e também na gestão seguinte, 2001 a 2004. Mas, nos dois casos, a porcentagem desses partidos é bastante inferior se comparado com os partidos de esquerda, centro-esquerda e centro.

O diferencial entre a propostas dos partidos parece estar na forma que será adotada para o desenvolvimento dos OP's, ou seja, o seu desenho institucional. O desenho institucional do orçamento participativo mostra-se como uma variável de extrema importância para se averiguar o tipo de participação e o nível de permeabilidade do governo à sociedade civil. O desenho institucional se traduz nas regras que compõem o funcionamento do OP, o formato da participação e o nível de envolvimento dos atores sociais em jogo. Sobre esse aspecto, Wampler (2003) coloca uma questão chave: quem elabora as regras do jogo? Se as regras são elaboradas também dentro de um fórum participativo em que o governo debate o formato do OP junto a um Conselho do Orçamento Participativo (COP), como é o caso de Porto Alegre, podemos imaginar os ideais de ampliação democrática preservados. Porém, façamos outra pergunta: Em todas as experiências diagnosticadas como OP existe um COP? A resposta é não. Muitas das experiências em questão não possuem um COP cabendo, assim, em muitos dos casos, exclusivamente ao governo estabelecer as regras na qual os OP's irão operar. Um caso clássico de ausência de Conselho do Orçamento Participativo é o do OP Regional de Belo Horizonte, onde muito se ensaiou a composição desse conselho, porém, de fato, ele nunca esteve ativo.

Neste sentido também, a questão do desenho pode levar a repensar a conceituação dos OP's, no que se refere à aproximação ou a um afastamento do padrão

de instituição híbrida. Nas palavras de Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, ao falarem das atuais experiências de OP:

“Dependendo, porém, das definições de orçamento participativo, esse número pode ser significativamente menor. Visto que uma quantidade crescente de grupamentos políticos, com práticas administrativas e políticas bastante diversas, afirma estar engajada em tais práticas orçamentárias, há uma nova discussão sobre a demarcação de fronteiras conceituais” (Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, 2005).

Ou seja, se estamos apenas diagnosticando as experiências pelo nome que elas carregam, independentemente de conterem ou não um mínimo daquilo que se espera de uma instância participativa na política, podemos incorrer no risco de aumentarmos significativamente esse número quando o objetivo almejado é se chegar, de fato, a um padrão de OP, democrático e inclusivo que contenha elementos deliberativos. Ou, se ao contrário, assumimos que, apesar de um esperado padrão, existem diversas formas de se obter participação no orçamento, realmente precisamos deslocar as *fronteiras conceituais* da participação política. No entanto, o que pensamos com relação a esse fato é de que de fato existe um padrão de instituição participativa que deva ser minimamente pretendido para que se assegure uma ampliação democrática, ainda que exista uma gama diferenciada dessas propostas. Uma proposta que não contemple sequer nenhum dos atributos de um modelo de participação popular no orçamento leva-nos a crer meramente na existência de uma pseudo-participação ou de um uso utilitarista da experiência. Desta forma, o desenho institucionais dos OP's dizem muito sobre eles e sobre seus reais objetivos.

Outra questão que acaba por colocar a importância do ator político nesse momento do processo é a questão do controle da informação. Os níveis de assimetria informacional entre atores políticos e atores da sociedade civil no Brasil, como já é de

conhecimento geral, são agudos. E é a partir dessa vantagem sobre as informações disponíveis que certos governos podem trabalhar em cima de diferentes formatos de OP. Tanto para aproximá-los dos seus objetivos ideais precípuos de transparência, partilha de poder (ou cessão de soberania), redistribuição e inversão de prioridades, como para criar meramente uma ilusão participativa. Santos (2002), aponta essa questão da assimetria informacional como um problema intrínseco aos OP's. Como esta é uma arena de deliberação sobre recursos de investimento e uma boa parte dos recursos de investimentos são destinados a obras e infra-estrutura, o domínio desse terreno está sob a égide dos técnicos com conhecimentos especializados, uma área dominada por poucos. Logo, esse conhecimento especializado torna-se quase como uma condição básica para o funcionamento dos OP's. Assim, os critérios técnicos são prerrogativas informacionais dos governos e cabe a eles denotar vontade de partilhá-los, aparelhando os cidadãos para entrarem na arena participativa em níveis, senão de igualdade, de conhecimentos suficientes para uma deliberação justa e com qualidade. Os níveis de publicidade de documentações essenciais para o OP assim como a promoção de capacitações que visem munir de informações os cidadãos participantes variam significativamente de entre os OP's.

Ainda no sentido de denotar o papel do ator político, podemos colocar a questão da porcentagem que o governo coloca para deliberação. Também varia significativamente entre as experiências o montante para investimentos que será colocado em deliberação pública⁵¹. O OP de Porto Alegre destina 10% da sua receita

⁵¹ É claro que só podemos pensar nesse quesito a partir de governos com plena capacidade administrativa e financeira. Do contrário além de um processo participativo ilusório teríamos um poder sobre o controle de recursos também fictício. A capacidade de investimento surge como parte vital do OP e quanto maior é recurso destinado ao investimento, maior pode ser a capacidade de delegação (Wampler, 2003).

total no orçamento para ser deliberado em público, ao passo que Belo Horizonte destina até 5%, logo, bem menor a delegação de poder decisório. Já em Ipatinga, fala-se que, até 2004, esse montante chegou a 12%. Porém, não basta somente que se estipulem tetos para a deliberação pública. O que vem a confirmar a efetivação dessa partilha de poder é se o governo leva a fundo as resoluções tomadas dentro do OP. Então é necessário saber: as decisões são honradas pelo governo? Mesmo a presença de representantes da sociedade civil no orçamento participativo, exercendo função de acompanhamento e controle daquilo que foi deliberado não é uma garantia de que suas demandas prioritizadas serão cumpridas. Não são raros os casos em que obras prioritizadas nos OP's ficam pendentes durante anos sob a alegação de dificuldades técnicas e incapacidade financeira.

Todos esses elementos em conjunto, então, nos levam a pensar que, no momento da difusão, alguns atores político começam a querer empreender um monólogo, tendo em vista a vontade política de implementação do OP e o grau de manipulação a partir da definição das regras e do controle informacional. A presença do ator político, além do controle do desenho institucional, que põe em suas mãos decisões acerca da agenda, dos ciclos e seus prazos, também é bem forte nos OP's no sentido do controle do conhecimento técnico e financeiro, da detenção da informação e da produção de informações relevantes e seu conseqüente acesso privilegiado à mesma.

Wampler (2003), diagnostica a importância do ator político para o momento difusor do OP: *O apoio que a administração oferece para o OP é parte integral de seu sucesso* (Wampler, 2003:77). Visto que a difusão compreendeu a conseqüência do sucesso dos OP's, não há como dissociar o papel do ator político nesse momento. E, também nesse momento, notamos o papel fundamental do Partido dos Trabalhadores. O que começamos a notar, porém, é que alguns desses atores têm pretendido desestabilizar

o diálogo com os atores sociais – condição indispensável para o sucesso dos OP’s – a partir de vantagens de sua posição de governo. Assim, muitas das experiências que tiveram seu início nesse momento do processo não cumprem sua função de transformação da política de vícios – clientelista e de patronagem – não chegando assim a um objetivo de ampliação democrática.

b) Os Atores da Sociedade Civil

Ainda sobre a importância do PT na difusão dos OP’s, Brian Wampler (2005), em texto posterior, sugere uma relativização na centralidade de seu próprio argumento. Esse autor percebeu, então, que a criação do OP não necessariamente estaria ligada a uma política benevolente e espontânea própria do partido e mais a uma resposta que a gestão do PT estaria dando às bases que o elegeram. Segundo esse mesmo autor, uma boa alavanca para a criação do orçamento participativo seria ativistas políticos com ideais de participação aliando-se a candidatos de alguns partidos antes mesmo destes se elegerem:

“Durante o fim dos anos 1980 e ao longo dos anos 1990, muitas lideranças de OSCs [Organizações da Sociedade Civil] trabalharam para e em nome de candidatos de partidos de esquerda, especialmente do Partido dos Trabalhadores e do Partido Socialista Brasileiro” (Wampler, 2005:10).

Esse argumento corrobora a questão de que o processo de criação está vinculado ao ato de vontade político – partidária, ou seja, a iniciativa tem que partir do sistema político, ao mesmo tempo em que traduz a existência da necessidade de resposta às lideranças de OSC’s (organizações da sociedade civil) enquanto intermediadoras da sociedade civil. Logo, relativiza a proeminência do Partido dos Trabalhadores enquanto “pai” da experiência, atribuindo o momento da difusão mais aos contextos em que

ambos os atores estavam envolvidos e explicita a centralidade do governante e suas relações com a base que o teria elegido. Explicita, pois, que a importância do ator social perdura durante o processo como forma de garantir o sucesso das experiências desse momento do processo. A maioria das experiências verificadas nos dois momentos até então, são realizadas por um partido de esquerda, o PT, que, por sua vez, está comprometido com organizações da sociedade civil interessadas na participação, ou tidas como “participativas”. Da mesma forma, candidatos menos comprometidos com OSC’s participativas tenderiam menos a implantar o OP:

“OSC’s que se estruturam a partir de formas mais tradicionais de organização, tais como o clientelismo e a patronagem, não buscarão obter vantagens nesse novo processo de formulação de políticas públicas porque seus recursos políticos não se combinam facilmente com esse novo sistema” (Wampler, 2005:12).

Fechando sua análise Wampler afirma que *“o apoio da administração ao novo programa participativo não é suficiente se os cidadãos e ativistas não tomarem a iniciativa de participar de forma ativa e enérgica”* (Wampler, 2003:79). Assim, a pressão exercida por estes setores teria capacidade de gerar maior transparência e controle social.

Em sentido contrário, Wiliam Nylén (2002), em estudo sobre algumas experiências de OP no Estado de Minas Gerais, chegou à conclusão que a importância do ator político para os OP’s – no caso, o PT - foi tamanha que pode ser a explicação principal do sucesso das experiências. Propõem, portanto, uma forma de relativizar o papel do ator social nesse contexto. O seu argumento baseia-se na questão de que a participação nesses lugares (Betim e João Monlevade – experiências do período da difusão) foi intensa porque quem participava, principalmente, eram as próprias bases do partido. Ou seja, o partido tinha uma capacidade alta de mobilizar suas bases até mesmo

para a participação dentro do seu próprio OP. Esse autor, então, vem relativizar o conceito, dado por parte da literatura que se apóia na perspectiva dos atores da sociedade civil, de *empowerment* social, ou, *grosso modo*, o “empoderamento” da sociedade civil.

Celina Souza (2001) “compra” o argumento de Nylén na medida em que, baseada na análise desse autor, julga que as teses que afirmam que os OP’s abriram o poder para os desorganizados deveriam mudar o foco no sentido de que os OP’s seriam mecanismos capazes de *“assegurar um ativismo político não elitista”* e não propriamente de ativação da sociedade civil como um todo. Assim, reforça a argumentação de Nylén de uma participação efetiva de setores já anteriormente organizados ou que já tinham uma participação anteriormente já detectada até mesmo maior das bases do partido que tenha implementado a política participativa. Esse fato, porém, não desabonaria os OP’s perante suas capacidades de transformação política. Segundo a mesma autora: *“mudar o foco da tese não implica reduzir a importância das conquistas políticas do OP, especialmente onde a assimetria de poder é imensa”*.

Wampler e Avritzer, porém, contra-argumentam a tese de Nylén na medida em que colocam que esse autor *“não leva em consideração como as experiências e resultados gerados pelo novo formato institucional afetam as taxas de participação”*. Baseados em estudos pormenorizados, esse autores diagnosticaram que experiências como a de Porto Alegre e de Belo Horizonte mostraram aquilo que eles chamaram por “efeito demonstração” que seria a participação bem sucedida nas experiências de OP incentivando indivíduos que não estavam previamente ativos. E isso pôde ser observado a partir do aumento substancial de participação em muitas dessas experiências, sendo que foi esse “efeito demonstração” o principal responsável pelo aumento da participação nesses dois locais estudados. Argumentam que, inicialmente, em Porto

Alegre, pode até ser que participaram mais os cidadãos previamente ativados. Mas através de pesquisas sobre o perfil dos participantes do OP de Porto Alegre, observaram que “o incremento da participação ocorreu em regiões com níveis baixos de tradição associativa”, salientando o descompasso da teoria de Nylén com a generalização dos casos. Porém, o que argumentam, e que podemos bem situar nesse momento da difusão, é que os “cidadãos participarão quando e se eles avaliarem que o dispêndio de seu tempo e esforço vale a pena” (Avritzer e Wampler, 2005). Assim, se o governo não é comprometido com o OP, os cidadãos deixam de ser. Esse argumento, mais uma vez, reforça o sentido da atuação conjunta, da sinergia entre os atores que temos perseguido no decorrer desse texto. Os autores concluem salientando o papel fundamental do ator social para os OP’s: “O OP é pouco propenso a ser efetivamente implementado em um município ou estado com baixa tradição associativa”. Transferindo as idéias desses autores para o nosso ato da difusão, podemos aferir, então, que a efetividade das experiências da difusão continuam a depender também dos atores sociais e, estes, só se sentirão motivados se o ator político está disposto à manutenção de um diálogo.

2.2.5 - Entreato 2

O momento da difusão da experiência pode ser considerado como sendo o mais obscuro ponto para análise. Os objetivos múltiplos que se interpõem na criação de novas cenas podem nos trazer ilusões a respeito do papel de ambos os atores justamente pela falta da clareza dos objetivos⁵². Entretanto, pudemos notar o começo daquilo que chamamos de “afrouxamento” da sinergia entre os atores, ou até mesmo o começo de um desenlace entre eles que pode ter se iniciado pela preponderância dos interesses

⁵² Principalmente se pensarmos que o objetivo deste texto, até então, não é o de se estudar casos isolados. Estudos de caso serão abordados mais à frente.

políticos em algumas experiências, contrariando as expectativas iniciais daquilo que era pretendido para um OP. A própria contradição acerca do papel dos atores presente na literatura que se baseou nas experiências insurgidas do êxito das experiências do momento fundacional pode-nos ser explicada pelo o começo do afrouxamento dos laços entre os atores e o início do rompimento, pelo menos em alguns casos, da sinergia pretendida para se assegurar a ampliação democrática. Assim, o fato de certos atores políticos, no uso de suas prerrogativas de informação, vontade política e controle final da instância, estarem podendo criar ilusões de participação com objetivos pouco nobres, denota que o ator político tem pretendido ganhar um papel de maior destaque na cena, começando a deslocar os holofotes para si, intencionando, quiçá, a volta de um monólogo.

O que o ator político pode estar desprezando, porém, é que a efetividade da experiência é que vai gerar credibilidade e confiança na sua gestão, pelo menos em uma gama significativa de seus eleitores. E, mesmo levando-se em conta a opinião de Fedozzi (2004), de que o êxito da experiência estaria na dependência da centralidade que o governo delegaria a esse instrumento, a efetividade da experiência não existe sem a ativa participação dos atores da sociedade civil. Ou seja, aquilo que pode ter sido uma moeda eleitoral em um dado momento de difusão dos OP's pode vir a ser o ponto fraco de um certo governo e o alvo de críticas e ataques em uma eleição posterior.

Podemos sustentar, pois, o argumento da sinergia perpassando esse momento do processo para o sucesso das experiências. Assim como a continuidade do PT, enquanto ator político, em um papel de destaque.

2.2.6 - 3º Ato: Continuidade?

“Em matéria de arte eu não conheço susceptibilidades nem interesses. Emancipem o espírito, não de respeitar-lhe as decisões. Será fácil uma emancipação do espírito nesse caso? – É. Basta que os governos compreendam um dia esta verdade de que o teatro não é uma simples instituição de recreio, mas um corpo de iniciativa nacional e humana”⁵³

A questão da continuidade toma relevância extrema no seguimento da análise processual. Ela, aqui, será tomada como o ponto fundamental para a sobrevivência das experiências e como um caminho da institucionalização das mesmas. Não tomaremos, porém, essa continuidade delimitada em um determinado período temporal – como nos casos anteriores. Tentaremos uma análise panorâmica com vistas a algum fato recorrente que possa corroborar nossas hipóteses.

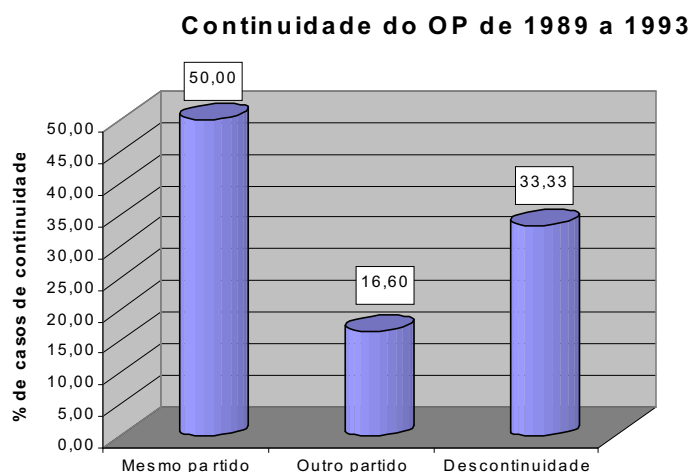
Não obstante, vimos que os Orçamentos Participativos de Porto Alegre e de Ipatinga – do momento da Inovação - se consolidaram enquanto instituição participativa a partir da continuidade pelo mesmo partido nas quatro gestões subseqüentes. A reeleição de um partido pode ser um indicador da continuidade na medida em que esse partido tende a continuar o programa, principalmente se vem obtendo êxitos. Êxitos, esses, somente alcançados pela também efetiva participação do ator social – o que é o caso das duas experiências citadas. Tentaremos, pois, identificar o papel de ambos os atores também nesse momento crucial para as instâncias participativas.

⁵³ Machado de Assis (1994).

a) Os Atores Políticos

O aspecto da continuidade traz à tona a importância da vontade do governo em dar prosseguimento às experiências. E esse aspecto encontra-se ainda mais deflagrado quando percebemos que a continuidade se dá muito mais, de uma gestão para outra, quando da reeleição do partido que implementou o OP do que, quando da não reeleição, por um outro partido. Ou seja, o partido proponente continua sendo um fator de extrema relevância para a continuidade da experiência. Vejamos o gráfico abaixo:

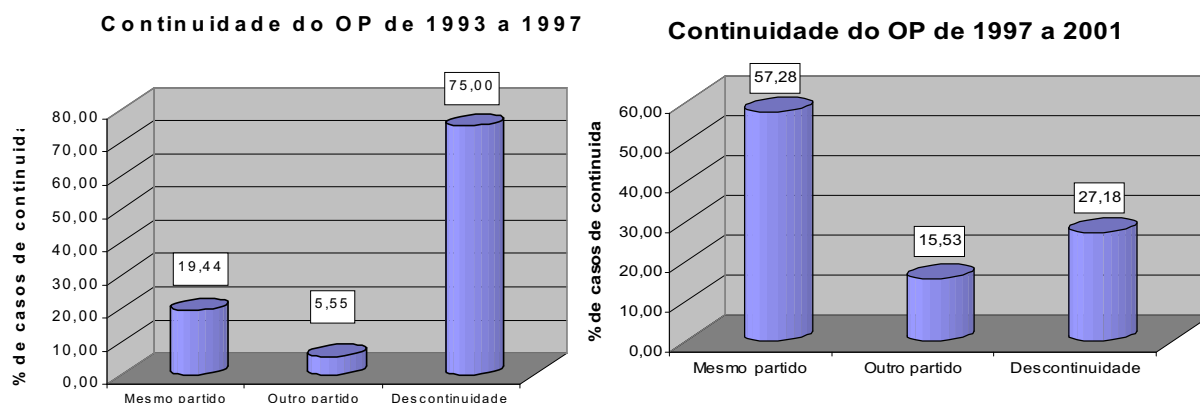
Gráfico 5:



Os casos de continuidade da gestão 1989 – 1992 para a gestão 1993 – 1996 estão concentrados em 50% no partido que implementou os OP’s na gestão anterior. A disposição de continuidade por outro partido chega a apenas 16,6% dos casos. Também os casos de descontinuidade da experiência representam uma parcela muito grande do total de experiências – 33,3% - o que também denota o papel do partido político e de sua plataforma de governo na importância da continuidade, ou, no caso, da descontinuidade. A descontinuidade pode denotar um total desinteresse do governo na implementação de um orçamento participativo.

As gestões subsequentes também mostram um desenho gráfico semelhante na questão da continuidade, como nos mostram os outros dois gráficos seguintes:

Gráficos 6 e 7:

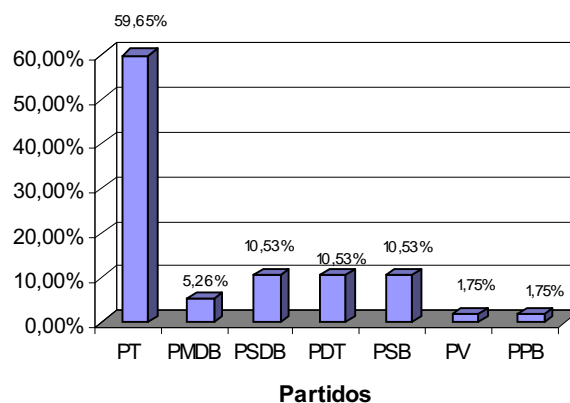


Os casos de descontinuidade da gestão 1993 – 1996 para a gestão 1997 – 2000 estão em um percentual muito superior aos casos analisados na gestão anterior. A porcentagem de 75% de descontinuidade pode refletir um total desinteresse dos partidos que assumiram em 1997 em dar prosseguimento a práticas participativas ainda mais se sabendo que, entre esses casos, existem casos de reeleição, ou seja, o próprio partido que implementou o OP não teve interesse em mantê-lo na gestão posterior. Também dentro das continuidades, os partidos reeleitos detiveram a maior porcentagem da iniciativa de se manter os OP's nos municípios – 19,44% - que os novos partidos que assumiram em 1997 – apenas 5,55% dos casos. A mesma dinâmica já observada nos dois gráficos anteriores também pode ser observada no último gráfico, no qual a continuidade pelo mesmo partido ou opção pela descontinuidade somam um total de 84,46% dos casos. Os dados, ainda que incipientes, começam a apontar para a tendência

ao monólogo do ator político dentro deste ato⁵⁴, ou seja, a importância de um dado governo para a continuidade das experiências em consonância com os aspectos de controle governamental já postos no ato da difusão e que perduram pela continuidade, quais sejam, aqueles de ordem política (vontade), tecnológicas (capacidade de empreender) e objetivas (situação financeira), explicitando, assim, claros limites que os OP's começam a delinear para a participação popular.

Outro aspecto que deve ser salientado ainda, no papel do ator político, é ainda a predominância da continuidade dos casos pelo Partido dos Trabalhadores, como mostra o gráfico abaixo, feito a partir da observação da gestão 1997 – 2000 para a gestão 2001 - 2004⁵⁵ :

Gráfico 8: Percentual de casos de continuidade de OP's pelo mesmo partido por legenda partidária



⁵⁴ Ressaltamos que não estamos aqui tratando de nenhum caso em especial, Estamos levando em conta o cômputo geral.

⁵⁵ Optamos por analisar a continuidade por partido somente a partir dessas duas gestões pelo fato de que as duas primeiras, basicamente, só contam com a presença do PT.

Ainda que os números de experiências implantadas pelo PT sejam vertiginosamente maiores, relativizamos, aqui, os números entre os partidos e, ainda sim, obtivemos que mais da metade dos casos de continuidade dos OP's entre essas duas gestões ainda é por parte do Partido dos Trabalhadores. Esse dado vem corroborar a atuação desse partido na nossa cena participativa.

b) Os Atores da Sociedade Civil

A questão da interação dos atores, neste ponto, parece agora se distanciar ainda mais. Se, no primeiro ponto – a **inovação** - tínhamos uma sinergia explícita entre os nosso atores, e já no segundo momento – a **difusão** – um afrouxamento dos seus laços - visto a corrida eleitoral provocada pelas primeiras experiências exitosas, a partir de alguns atores políticos que insistem em manterem tradicionais formas de atuação política, no terceiro ato – a **continuidade** – parece que esses laços se encontram ainda mais tênues. O processo de institucionalização do orçamento participativo parece depender muito de uma real vontade política⁵⁶ por parte do nosso ator político.

O aspecto do ator social, nesse momento, nos leva a muitas reflexões. É inegável a força desse ator para o prosseguimento das experiências. Porém, existem casos onde a tradição associativa é forte e não há continuidade da experiência – como é o caso de João Monlevade e Timóteo, ambas cidades mineiras – onde o partido que a implementou não vence as eleições posteriores. É aí que temos que entrar nas

⁵⁶ Muito desse aspecto podemos ver presente em alguns exemplos, como foi o caso do Orçamento Participativo do Estado do Rio grande do Sul implantado pelo PT, com a gestão de Olívio Dutra. Além do componente de escala, que certamente dificultou a estabilização da experiência, foi clara a posição do partido que venceu as eleições posteriores (o PSDB, com Germano Rigotto) em não querer continuar a experiência, apesar de um forte associativismo civil característico no estado.

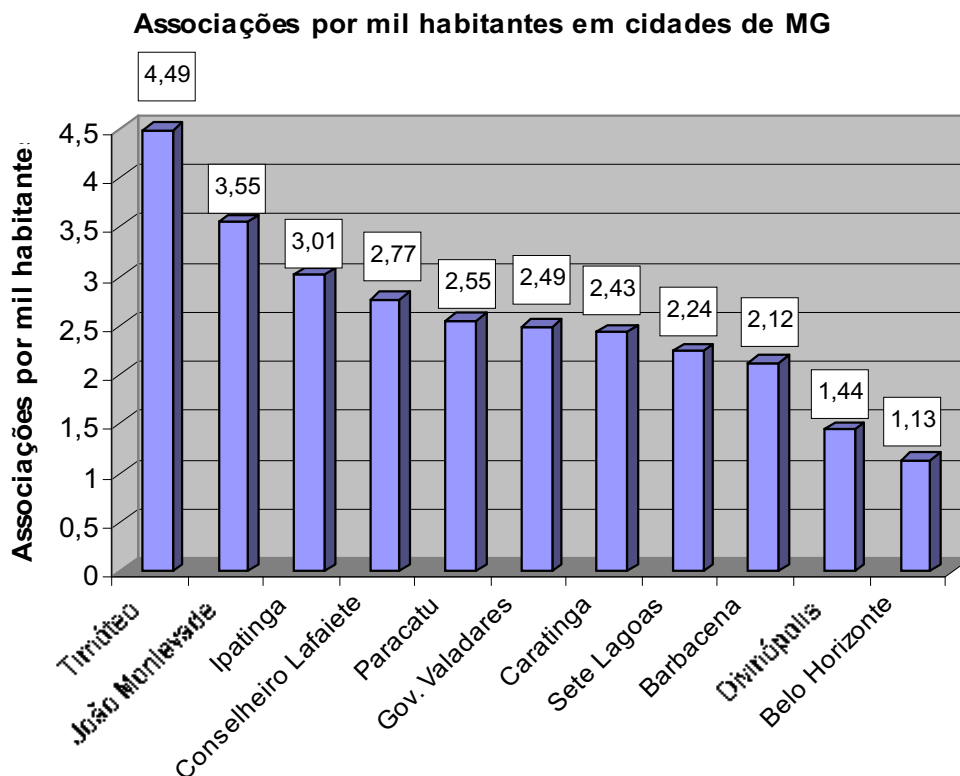
especificidades dos casos, para que haja uma abordagem mais qualitativa que explique alguns fatos.

A respeito da atuação desses atores sociais, um ponto que parece extremamente contundente de se observar agora, neste terceiro momento, é essa análise qualitativa dos atores sociais. Passar por uma abordagem mais qualitativa do associativismo civil talvez fosse uma saída para uma explicação da descontinuidade, pelo lado do ator social. Um município pode ter uma alta organização da sociedade civil, mas essa organização ser composta por uma maioria de associações que não se interessam diretamente pela participação política. Ou então por associações ditas mais “tradicionalistas” e que preferem operar em uma outra lógica sua interface com o poder público – a lógica do clientelismo e da pessoalidade. Ou até mesmo incorrer no risco de se captar associações já inativas, porém ainda constantes em listas fornecidas por órgãos públicos ou entidades que congregam associações, quando de pesquisas quantitativas. Nesta linha de pensamento sobre as diferentes qualificações da sociedade civil, podemos verificar a posição de Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004), para os quais “(...) atores da sociedade civil têm diferentes capacidades de ação e, portanto, de alcançar a aproveitar as oportunidades criadas pelas novas instituições”. Logo, para esses autores, o fato de existir uma instância participativa no local não sugere que todas as organizações da sociedade civil irão participar de forma homogênea, pois elas próprias não são homogeneizáveis.

Em pesquisa recente, realizada no ano de 2004, sobre o associativismo no Estado de Minas Gerais, o Projeto Democracia Participativa da UFMG, pela seleção de

algumas cidades com características diversas no Estado, conseguiu levantar os dados, presentes na tabela abaixo, sobre o associativismo nessas cidades mineiras⁵⁷:

Gráfico 9:



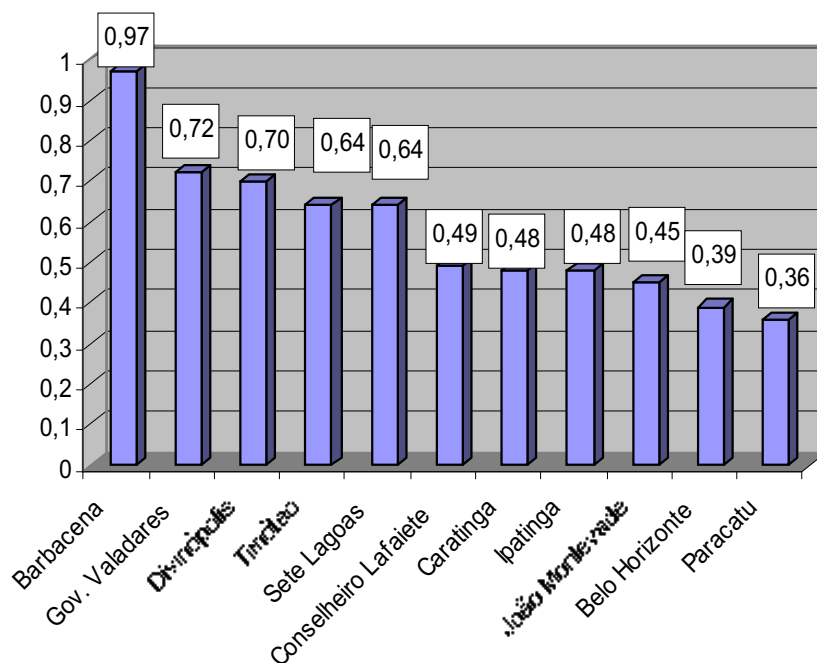
Essa tabela realmente revela que, nas cidades onde obtivemos experiências de êxito no desenrolar do processo de construção dos OP’s, realmente temos níveis mais elevados de associativismo, como é o caso de Ipatinga, Timóteo, João Monlevade e Caratinga, com a marcante exceção de Belo Horizonte que apresenta o nível mais baixo de associativismo muito embora sua experiência de 12 anos de orçamento participativo.

⁵⁷ Devido à imensa dificuldade de se obterem dados sobre associativismo no Brasil, visto a incompletude das listagens, a informalidade de algumas organizações ativas e até mesmo a inatividade de algumas organizações formais, os dados obtidos pelo Projeto Democracia Participativa resultam de uma fusão de listas obtidas em cartórios de registro de pessoa jurídica, câmaras municipais, prefeituras, secretarias municipais e centros comunitários.

Entretanto, com o intuito de nos afastar de uma possível homogeneização das associações civis e de sua atuação, buscamos desagregar esses dados, separando aquelas associações que se geralmente se encontram de forma generalizada entre o público participante dos OP’s, as associações comunitárias, visto a consonância dos seus objetivos com os objetos das deliberações dos OP’s⁵⁸. Assim, obtivemos um gráfico bastante diferenciado do primeiro:

Gráfico 10:

Associações Comunitárias por mil habitantes em cidades de MG



Essa outra tabela, que mostra as associações mais propensas a atuar dentro dos OP’s, revela que cidades que apresentaram níveis elevados de associativismo comunitário são as cidades que nunca experimentaram nenhum tipo de participação

⁵⁸ As análises do caso de Porto Alegre, porém, se privilegiaram, nesse sentido, da consonância de um associativismo generalizado forte com um, também forte, associativismo comunitário. Como diagnosticou Silva (2003) pode-se observar em Porto Alegre a existência de um tecido associativo no qual destacam-se as estruturas associativas comunitárias (Silva, 2003:159). A UAMPA é um bom exemplo dessa força de associações de moradores. Dessa forma, as distorções de se analisar indistintamente o associativismo nessa cidade podem não ter sido muito grandes.

popular no orçamento público, que é o caso de Barbacena, Divinópolis e Sete Lagoas, ou que tiveram uma experiência pouco expressiva que não resistiu a uma mudança de gestão, como em Governador Valadares. Assim como, nos casos citados de descontinuidade – João Monlevade e Timóteo – os níveis de atores sociais com interesse de participação e continuidade dos OP’s apresentam níveis mais baixos se comparados às demais formas de associação nesses municípios. Dessa forma, a necessidade de se extrapolar os limites das análises quantitativas sobre o associativismo para se incorporar questões qualitativas se faz evidente, pois questões como modo de ação, interação, contexto e história tornam-se os diferenciais entre as associações da sociedade civil para a participação nos orçamentos participativos e conseqüentemente para o estabelecimento do diálogo com o ator político.

2.2.7 - Epílogo

Em meio à dança dos atores em cena, a peça participativa que acabamos de apresentar, tentou compreender a dinâmica dos seus protagonistas. Não obstante a existência de uma diversidade bem significativa de experiências, a partir de um olhar geral o pressuposto principal é de que existe uma dinâmica diferenciada de atuação dos atores em cada momento da evolução da cena sendo que primeiramente observou-se uma grande sinergia entre os atores em jogo, no segundo momento, essa sinergia tornou-se mais frouxa e em um terceiro momento ela passa a ser ainda mais tênue, visto a tendência ao monólogo do ator político.

O momento da **inovação** foi observado através de análises já realizadas por outros autores. A opção por essa forma foi em função da existência de visões já

consagradas na literatura e tidas como referência para vários estudos. Sendo assim, seria bastante improdutivo tentar redesenhar uma outra análise ou, como no dito popular, “reinventar a roda”. Mesmo porque, neste trabalho concordamos inteiramente com estas visões já consagradas. Então, optamos por sustentar que o momento da inovação foi marcado por uma forte sinergia entre atores políticos e atores da sociedade civil, pelo menos no que diz respeito às duas experiências mais bem sucedidas do momento: Porto Alegre e Ipatinga. Os atores políticos com destaque através da proeminência do Partido dos Trabalhadores e pela predisposição dos gestores eleitos, e os atores da Sociedade Civil pela forte história de participação e ativismo político e seu envolvimento anterior com o PT.

A **difusão** foi analisada a partir de dados gerados em uma pesquisa prévia em confluência com a opinião de alguns autores sobre o tema. O momento da difusão apresentou-se como o mais tortuoso para se realizar inferências. A questão que se coloca dos reais objetivos das experiências surgidas a partir do êxito dos primeiros OP's pode tornar a identificação do papel dos atores bastante confusa. Entretanto, dados e percepções apreendidos ao longo do estudo nos levaram a crer que o ator político começou a querer se desvincular do diálogo com o ator social de duas formas: uma involuntariamente e outra movida por interesses. Involuntariamente, se existe uma real vontade de se promover a participação política no orçamento público mas, em contrapartida, os atores sociais não estão se mobilizando para a participação efetiva fazendo com que o ator político tome, isoladamente, a condução do processo. Movida por interesses, se a experiência é promovida apenas com intuito eleitoral.

Já o aspecto da **continuidade** parece distanciar ainda mais os dois atores devido a dois fatores importantes: assimetria informacional, capacidade financeira e administrativa e, o mais importante, vontade política.

Tentou-se, neste capítulo, traçar um processo para o desenvolvimento dos orçamentos participativos e identificar a dinâmica dos dois atores envolvidos em cada uma das etapas identificadas. No entanto, não se levando em conta peculiaridades de cada caso em si. O capítulo seguinte irá buscar uma ilustração de alguns dos argumentos até então levantados.

3 – Duas Peças Exemplificativas: Os Casos de Ipatinga e Timóteo

Tentando sair do caráter visão “geral” que, até então, tomamos para apresentar a argumentação da inserção e do papel dos atores no processo de constituição das instituições participativas dos OP’s, nos seus três pilares de sustentação, quais sejam, a inovação, a difusão e a continuidade, iremos propor, agora, uma análise de casos mais específicos enquanto peças que compõem o processo.

Os casos escolhidos para serem analisados isoladamente e, em seguida, comparativamente, foram os municípios mineiros de Ipatinga e Timóteo. A escolha destas duas cidades para se avaliar comparativamente se deu pelo fato da semelhança histórica e política entre elas, o que permite, de fato, uma comparação plausível, sem incorrer nos riscos de uma distorção produzida por contrastes muito grandes que poderiam gerar incomparabilidade analítica. Outro fator importante foi que ambas as experiências trouxeram elementos bem elucidativos dos três momentos que delimitamos para nossa análise. Sendo assim, Ipatinga contempla o caso clássico da inovação democrática, como também da continuidade. Timóteo já ilustra mais o momento da difusão.

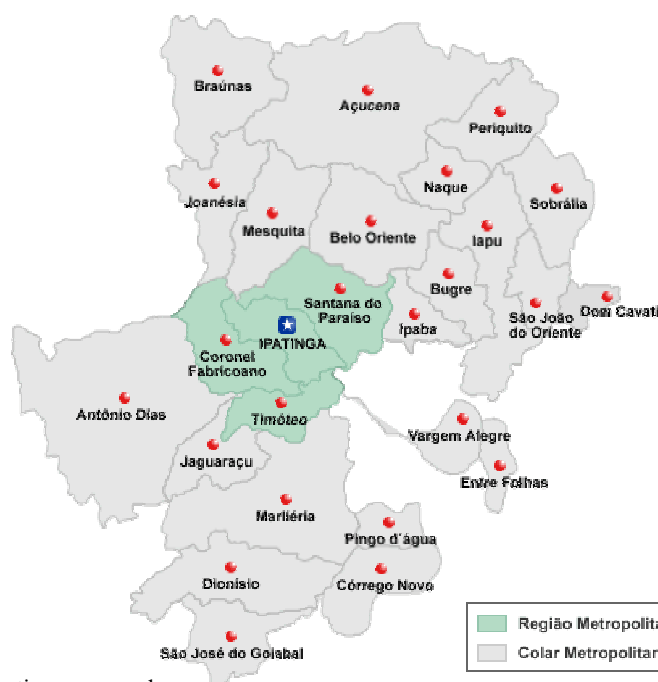
A análise do caso de Ipatinga será balizada por pesquisas de campo, levantamento de dados e documentos, realizados no ano de 2004, através da Pesquisa “OP Brasil” do Projeto Democracia Participativa da UFMG. A análise do caso de Timóteo baseia-se em experiências de uma pesquisa de campo, realizada no ano de 2003, coordenada pela Ong Cidade, de Porto Alegre, e pela UFRGS e realizada através de recursos do Banco Mundial⁵⁹, pela análise de seus dados e do discurso dos atores políticos e da sociedade civil entrevistados. A metodologia empregada nesse momento,

⁵⁹ Agradeço a Gianpaolo Baiocchi e Marcelo Kunrath Silva a oportunidade de trabalhar nessa pesquisa e a disponibilização dos dados e entrevistas para serem utilizados nesse trabalho.

então, foi a análise de dados secundários e, também, a entrevista qualitativa que proporcionou, posteriormente, a análise do discurso dos entrevistados.

Estas duas pesquisas, que buscaram compreender, de forma semelhante, o processo das políticas participativas em algumas cidades do Brasil, e aqui tomaremos tão somente do interior de Minas Gerais, foram realizadas através do levantamento de dados já existentes sobre as duas cidades, tanto históricos quanto objetivos, como também entrevistas em profundidade realizadas com atores da sociedade civil e atores políticos.

As duas cidades, ambas situadas na região do Vale do Aço mineiro, são claramente marcadas pela sua formação em torno de grandes usinas de siderurgia. Em Ipatinga, a Usiminas, considerada uma das maiores usinas siderúrgicas do país e, em Timóteo, a Acesita, que detém a produção do aço inoxidável no Brasil. Assim sendo, representam um importante núcleo econômico no Estado de Minas Gerais e compõem aquilo que se chama por Região Metropolitana do Vale do Aço Mineiro, sendo seus principais municípios, conforme mostra o mapa abaixo:

Mapa 5: Região Metropolitana do Vale do Aço Mineiro

Fonte: www.ipatinga.mg.gov.br

Embora vários outros municípios componham a região do Vale do Aço, os principais municípios são aqueles que se situam na Região Metropolitana, com destaque para Ipatinga, Coronei Fabriciano e Timóteo.

Pelo fato da formação industrial, as relações de trabalho, desde o início do século XX, marcaram profundamente os municípios. Ambos possuem história de forte sindicalismo operário e atividade da sociedade civil, como também fortes ligações com partidos de esquerda, principalmente com o PT, que, desde a sua gênese, esteve intrinsecamente ligado aos movimentos sindicais e também com setores progressistas da Igreja Católica. Muitos dos prefeitos eleitos nessas cidades do PT foram operários das usinas em questão e lideranças dos respectivos sindicatos.

A partir da década de 1990, com a seqüência de privatizações das estatais no Brasil, em decorrência de fatores tais como a globalização, a crise do Estado e a onda neoliberal, o destino das siderúrgicas do Vale do Aço foi inescapável. Em 1991 houve a

privatização da Usiminas e em 1992 da Acesita. Em decorrência do fato, elevaram-se o nível do desemprego da região, os índices de carência da população, os desníveis sócio-econômicos e a qualidade de vida, em muitos bairros operários, despencou vertiginosamente. Esse fato contribuiu sobremaneira para que os atores da sociedade civil da região do Vale do Aço, desde o início da formação dos municípios já fortemente marcados por certo nível organizacional, se reunissem, então, em torno de outras questões que agora se tornavam mais urgentes. É nesse cenário que as associações de bairro, principais agentes sociais das instâncias de participação na tomada de decisões orçamentárias, ganharam relevância em confluência com a tendência que se via emergir no resto do país.

As duas peças que se seguem buscam, isoladamente, entender o processo dos orçamentos participativos que se deu em cada uma dentro dos marcos anteriormente localizados⁶⁰. Em uma análise posterior, entretanto, tentaremos fazer um “saldo” entre as duas cidades e entender porque cidades com características tão próximas, tanto no cenário quanto na história da formação dos atores, produziram processos de participação popular tão distintos.

3.1 - 1ª Peça: Ipatinga – 17 Anos de Orçamento Participativo

O distrito de Ipatinga formou-se em uma região que, a princípio, era grande produtora do carvão vegetal que abastecia a siderúrgica Belgo Mineira – em João Monlevade, município próximo - no ano de 1953, tendo como sede o município de

⁶⁰ É importante ressaltar que não faremos, no entanto, o desenvolvimento das instâncias participativas passo a passo, detalhando os processos, os ciclos da participação e nem tampouco a dinâmica das reuniões. Não é esse o objetivo pretendido para esse trabalho. O que estamos querendo extrair é a dinâmica dos atores dentro do processo como um todo.

Coronel Fabriciano. Desde o início então, temos uma história municipal atrelada ao desenvolvimento de indústrias siderúrgicas, primeiramente pelo abastecimento da usina de João Monlevade e posteriormente pela implantação de uma usina própria, assim como se deu em muitos municípios do entorno da região.

Foi no ano de 1954, entretanto, que houve a consolidação do distrito de Ipatinga, a partir da implantação da Usina Intendente Câmara (Usiminas), reflexo do alto potencial da região para a produção do aço a partir da disponibilidade de recursos hídricos e conseqüente abundância de energia elétrica, existência de boa malha ferroviária e a proximidade de reservas de matérias-primas – abundância de minério de ferro - bem como dos pólos consumidores e de outros núcleos da siderurgia no estado. A inauguração da Usiminas se deu, de fato, no ano de 1962. A usina foi fator fundamental para alterar a dinâmica do distrito, na medida em que houve uma mobilização migratória para suprir a demanda de mão-de-obra na região, conforme a seguinte passagem retirada do *site* da Fhoremg⁶¹:

“Com a chegada da Usiminas, profundas transformações sociais ocorreram na região. Movimentos migratórios, especulações imobiliárias e a construção, às pressas, de uma cidade para abrigar a população envolvida na produção de aço. Centenas de trabalhadores japoneses foram ‘importados’ para suprir a carência de mão-de-obra especializada. A cidade planejada, tendo como referência a siderúrgica e suas divisões hierárquicas, aos poucos se mesclou com a Ipatinga dos carvoeiros, dos comerciantes, dos fazendeiros locais e dos peões que construíram a Usiminas” (www.fhoremg.org.br, acessado em 2005)

Assim, como desencadeamento natural desses processos de transformação e desenvolvimento local, Ipatinga emancipou-se de Coronel Fabriciano em 1964. Ipatinga atualmente é um município de médio porte no Estado de Minas Gerais com mais de 200

⁶¹ Federação de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares do Estado de Minas Gerais.

mil habitantes e considerado um dos principais pólos econômicos do Estado, superando, em importância, a sua antiga sede – Coronel Fabriciano.

A exemplo de outras regiões industriais do país – como o ABC paulista – o mote do trabalho e o apoio do sindicalismo, presentes na origem do Partido dos Trabalhadores, também pode ser observado nesse município atrelando um pouco da sua história à própria história do partido, assim como observa o Deputado Federal João Magno (PT – MG), ex-prefeito de Ipatinga na gestão 1993 – 1996:

“Apesar de surgir em São Paulo, é preciso dizer que o PT nasceu forte em outros lugares do Brasil, a partir do movimento sindical, dos metalúrgicos, dos bancários, dos professores, dos estudantes, dos movimentos religiosos e populares, enfim do engajamento da sociedade. (...) A história de crescimento do PT no Vale do Aço, a região metalúrgica mais importante de Minas Gerais, é um exemplo bem significativo da evolução que se deu nesses 24 anos de lutas e conquistas. Na condição de um dos fundadores do PT de Ipatinga, tenho minha trajetória política inteiramente identificada com os ideais do nosso partido, em defesa da democracia e da justiça social”. (Dep. João Magno, www.informes.org.br, 2004)

Em suma, a história de Ipatinga, como dito no capítulo anterior, abarca parte da história do próprio PT, haja vista a formação da cidade em torno de uma siderúrgica e a sua conseqüente composição de um forte movimento operário-sindical que também esteve nas bases de formação do Partido dos Trabalhadores. Assim, uma tradição de ativismo político e social já era bem aparente no município. A vitória de Chico Ferramenta em 1988, para a prefeitura de Ipatinga, um ex-metalúrgico e liderança sindical, veio confirmar essa tendência aparente.

Ipatinga esteve no momento que chamamos de o início do processo dos OP's no Brasil, o momento da Inovação. Desenvolveu, portanto, uma experiência de orçamento participativo desde a gestão de 1989 – 1992 até a gestão 2001 - 2004, igualando-se, em tempo e êxito, à experiência da capital gaúcha. A gestão que iniciou o

OP em questão também foi do Partido dos Trabalhadores, através do Prefeito Chico Ferramenta assim como foi esse mesmo partido que perdurou durante mais três gestões subsequentes, totalizando 16 anos de gestão do PT e de Orçamento Participativo (1989 a 2004). O OP de Ipatinga denominava-se COMPOR – Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias – e o seu desenho muito se assemelhava ao que a literatura em geral considera como um padrão de um orçamento participativo, com suas rodadas regionais e temáticas, as caravanas de prioridades orçamentárias, os ciclos deliberativos e a presença de delegados do OP, sempre no acompanhamento e na fiscalização do processo. A participação popular no COMPOR, desde o seu início, mostrou-se bastante expressiva apresentando níveis crescentes de participação, pelo menos até o ano de 2002. A tabela abaixo, fornecida pela equipe do COMPOR à época, nos fornece esses dados:

Tabela 4: Participação no COMPOR

COMPOR	ANO	Nº PARTICIPANTES
1º	1990	284
2º	1991	630
3º	1992	470
4º	1993	483
5º	1994	565
6º	1995	572
7º	1996	681
8º	1997	744
9º	1998	1383
10º	1999	1533
11º	2000	2136
12º	2001	2138
13º	2002	5015
14º	2003	981
15º	2004	a acontecer em julho/2004

Fonte: Coordenação Compdor – dados disponíveis apenas dos anos de 1990 a 2003

O declínio da participação no ano de 2003 é motivo de duas explicações, uma pelos atores políticos e outra pelos atores sociais. Os atores políticos atribuem essa drástica diminuição ao fato de que as carências mais emergentes da cidade já haviam sido solucionadas durante os 15 anos de OP, ficando, a partir de então, questões mais residuais que levaram ao desinteresse da população pela participação mais ativa. Tendemos a não acreditar nesse argumento, visto que Ipatinga é uma cidade de porte

médio com mais de 200.000 habitantes com muitos bairros recentes e moradias irregulares, produzindo, assim, muitos problemas constantes, próprios às áreas urbanas. Os atores sociais já justificam esse esvaziamento ao fato de que, nos anos da última gestão petista de Chico Ferramenta, a prefeitura já não vinha cumprindo muito as obras priorizadas pelas deliberações do OP, produzindo na população o descrédito na participação.

Afora os eventuais tropeços nos seus últimos anos, o Orçamento Participativo de Ipatinga que funcionou na vigência da gestão petista foi digno de reconhecimento por organismos nacionais e internacionais⁶², como o de Porto Alegre, e a cidade tornou-se um exemplo de gestão municipal democrática⁶³.

A partir de 2001 houve a implantação de um sistema de participação no COMPOR através da internet. No entanto, isso não representou a substituição das reuniões presenciais, apenas sugeriu mais um mecanismo de acesso à participação:

“As indicações feitas on line são reunidas àquelas propostas feitas de forma tradicional – levadas por escrito ao prédio da prefeitura - e o conjunto é posto em discussão nas assembleias regionais” (www.polis.org.br).

A prefeitura disponibilizou terminais públicos de computadores para o acesso à rede como uma forma de inclusão digital para acompanhamento do projeto passo a passo: *“Além do mecanismo de indicação de prioridades via internet é possível acompanhar durante este período todas as propostas encaminhadas on line”*

⁶² Fundação Getúlio Vargas, Fundação Ford, Banco Mundial, Universidade de Harvard e Governo do México, entre outros. (www.ipatinga.mg.gov.br acessado em 2004).

⁶³ O sucesso do OP de Ipatinga, porém, ganhou muito menos visibilidade da imprensa e dos pesquisadores pelo fato que acredito ser o do porte da cidade. Porto Alegre é considerada uma das principais capitais do país, enquanto Ipatinga se restringe a uma cidade de porte médio do interior do Estado de Minas Gerais, muito embora possua mais de 100 mil habitantes e tenha uma importância econômica considerável para o Estado.

(www.polis.org.br). Ademais de sua funcionalidade, a utilização da internet dentro do OP traz vieses de dificuldades, segundo análise do Instituto Polis, uma Organização não Governamental de São Paulo:

“(...) o escasso número de pontos de acesso e a inexistência de computadores disponíveis para a fase de fiscalização da execução são as maiores dificuldades enfrentadas pelo programa. A implantação de pontos de acesso disponíveis por todo o ano, integrados a um programa de inclusão digital, foi privilegiada no planejamento orçamentário para 2004, mas ainda não foi implementada.” (idem)

Essa Ong salienta também que a utilização de computadores não pode, sob nenhuma hipótese, prescindir das reuniões presenciais uma vez que essa produz uma dinâmica diferenciada e não permite uma deliberação de fato.

O momento da **inovação** do OP de Ipatinga, então, pode ser comparado ao de Porto Alegre pelas condições semelhantes da participação de partidos políticos de esquerda e da vontade política dos governos locais assim como pela força dos atores sociais e pelo seu êxito. Vemos portanto, o mesmo desenho sinérgico entre os dois atores.

No que tange ao aspecto da **continuidade**, porém, após 16 anos da gestão petista, percebemos indícios significativos de que ator político dessa nova gestão vem tentando empreender um protagonismo em detrimento do poder do ator social. A experiência que foi implementada pelo Partido dos Trabalhadores foi continuada por esse mesmo partido durante suas quatro gestões. A opção desse tipo de gestão participativa pelo prefeito do PT fica clara enquanto uma vontade política do gestor. Segundo uma revista de divulgação da própria prefeitura, em seu último mandato (2001 – 2004):

“Em média, cerca de 100 obras vêm sendo executadas anualmente por indicação direta da comunidade. Não é por outro motivo, por sinal, que o prefeito tem uma definição muito

segura quando diz que a maior obra do seu governo é a participação popular” (Revista Ipatinga, PMI, gestão 2001 – 2004).

Nas eleições de 2004, entretanto, o partido, como aconteceu em Porto Alegre⁶⁴, perdeu as eleições após dezesseis anos consecutivos no poder. A partir de 2005 a cidade vem sendo governada pelo PMDB, um partido de tendência de centro-direita, nitidamente *catch-all*⁶⁵ e menos envolvido com as organizações da sociedade civil, pelo menos com as organizações já qualificadas como “participativas”⁶⁶.

Também, muito embora um certo centrismo de seu partido, o prefeito eleito, Sebastião Quintão, fazendeiro e pastor evangélico, se traduz em um legítimo representante da elite mineira, ainda que tenha passado também pela tendência de centro-esquerda do PSB (Partido Socialista Brasileiro). Essa alternância de partidos, o espectro ideológico diferenciado, evidencia o fato do político não estar imbuído em uma ideologia política propriamente, mas sim na adequação de interesses pessoais de se chegar ao poder. Assim sendo, parece que esse candidato, eleito prefeito de Ipatinga em 2005, não carregava consigo a legitimação de bases políticas levando-nos a acreditar que uma das razões da sua vitória pode residir em um modo tradicional e personalista de se fazer política. Desta forma, temos um impasse: a participação popular propõe um rompimento com essas tradicionais formas da política brasileira e a continuidade do OP,

⁶⁴ O PT perdeu as eleições para a Prefeitura Municipal de Porto Alegre em 2004 para o PPS.

⁶⁵ Otto Kirchheimer introduz o conceito de partido *“catch all”*, ou literalmente *“pega tudo”*, que foi a tendência natural dos partidos no pós-guerra, onde a militância e a ideologia se diluem em detrimento da formação da máquina eleitoral e da composição do parlamento. Acontece, na terminologia olsoniana, uma diminuição dos incentivos coletivos e um progressivo aumento dos incentivos seletivos. Há, portanto, uma conseqüente maximização da individualidade dos interesses e o desenvolvimento da tecnocracia no interior dos partidos.

⁶⁶ Não esquecendo, portanto, o papel decisivo desse partido na transição democrática. Porém, as análises atuais acerca do PMDB, realçam a mudança de ação do partido que, há muito, não se conduz pela coesão ideológica abrangendo, assim, interesses *ad hoc*.

nos moldes que já se operava, pela gestão peemedebista que se iniciava em janeiro de 2005 estava nas mãos do prefeito Sebastião Quintão.

Durante sua campanha, porém, o candidato do PMDB mostrou-se empenhado em dar continuidade ao processo, fazendo promessas inclusive de ampliação do debate orçamentário. Acreditamos ter acontecido isso pelo fato de que o OP de Ipatinga foi uma conquista sinérgica entre atores políticos e sociais envolvidos e, sendo assim, esses últimos não estariam dispostos a abrir mão dessa conquista. Entretanto, o modelo de orçamento participativo que vem sendo adotado desde janeiro de 2005, pouco se assemelha ao que vigorou durante 16 anos no município. Agora denominada OPA – Orçamento Popular Ampliado – essa instituição possui um desenho diferenciado e, ao que parece, bem menos permeável à participação política da sociedade civil. No site atual da prefeitura de Ipatinga⁶⁷, a área destinada ao OPA não possui sequer informações sobre o funcionamento do processo. Pelo menos o usuário comum, que acessa o site, não dispõe de acesso ao detalhamento do processo como um todo. A 1ª etapa, que compreendeu a priorização das demandas, porém, já havia sido encerrada⁶⁸. A forma de participação colocada para essa instância participativa aparece, até agora, pelo menos nessa 1ª rodada, como uma enquete *on line* que busca agrupar a opinião do cidadão sobre a forma mais correta de se utilizar os recursos de investimento público. De saída, podemos averiguar a supressão da rodada deliberativa para a priorização das demandas. Ou seja, a priorização das demandas não conta mais com reuniões presenciais, distorcendo o caráter para o qual o OP de Ipatinga nasceu em

⁶⁷ www.ipatinga.mg.gov.br

⁶⁸ A coordenação do OPA foi procurada, em julho de 2005, através de e-mail, com a finalidade de que pudesse nos dar subsídios a respeito do processo. No entanto, apesar de constar no site da própria prefeitura o encerramento da 1ª etapa de priorização das demandas e que em agosto se iniciava a 2ª etapa, recebemos a resposta de que a prefeitura ainda não teria informações disponíveis para nos fornecer visto que o projeto do OPA ainda não estava finalizado. Essa resposta nos causou estranheza.

1990. Um processo anteriormente tido como deliberativo e argumentativo em todas as suas rodadas e referência para outras experiências nesse sentido parece surgir, até agora, com um desenho meramente consultivo que o relega ao patamar de uma pesquisa de opinião. Assim, existe uma aparente escolha do governante em começar a diminuir a partilhar poder de decisão com os cidadãos, ou partilhar bem menos que o prefeito da gestão anterior, embora tenha que sustentar minimamente um desenho participativo para, de certa forma, não impactar a população com a extinção imediata de uma instituição participativa já tão inserida na recente história política do município.

Toda essa argumentação nos leva ao ápice da questão da continuidade. A mudança do partido realmente tem sido decisiva para a gradual mudança do desenho institucional, que, se antes deixava linhas tênues entre o espaço público e os atores sociais, agora começa a traçar, novamente, fortes linhas e limites da atuação desses mesmos atores.

No entanto, o fato dessa prefeitura ainda sustentar um formato de participação no orçamento público revela a dificuldade que o ator político tem enfrentado para imprimir um outro tipo de gestão no município tendo em vista os 16 anos consecutivos de um OP bem sucedido e, também, a forte presença do ator social no sentido de reivindicar a sua participação política.

3.2 - 2ª Peça: Timóteo – As Intermitências da Participação Popular

As análises que se seguirão serão feitas a partir de um conjunto de dados reunidos e de doze entrevistas realizadas no ano de 2003⁶⁹. As entrevistas foram aplicadas tanto em atores da sociedade política assim como em atores sociais, aqui

⁶⁹ Entrevistas realizadas por Clarice Barreto Linhares e por Roberto Rocha Coelho Pires, no âmbito da já citada pesquisa financiada pelo Banco Mundial e coordenada pela ONG Cidade e pela UFRGS.

identificados como AP e AS, respectivamente. A entrevista abarcou temas como a história, os contextos político e econômico da cidade, a sociedade civil, o orçamento público, bem como a participação nesse orçamento e os resultados atingidos pela gestão em análise. O limite dessas entrevistas para essa pesquisa entretanto é que o foco centrou-se na gestão 1997 – 2000⁷⁰, que era o objetivo da outra pesquisa à época. No entanto, o relato de alguns entrevistados perpassa por outras datas, principalmente no item “história política”, dando subsídios suficientes à pesquisa que ora se apresenta.

A história do município de Timóteo converge, em vários aspectos, com a história de Ipatinga. A principal diferença, no entanto, reside na idade da formação de seu povoado. Enquanto Ipatinga é uma cidade bem recente, datando a formação do seu distrito em meados da década de 50 do século XX, Timóteo tem suas primeiras origens ainda no final do século XIX, quando se iniciou o processo efetivo de formação de seu povoado. Assim, se Ipatinga já nasceu pelo fato de servir às indústrias da região – como no caso da plantação de carvão para abastecer a Belgo Mineira – Timóteo apresenta uma formação anterior às atividades industriais.

Em 1938, o povoado foi elevado à categoria de distrito e na década de 1940, época da implantação da Cia. de Aços Especiais Itabira – Acesita – passou, como Ipatinga, a pertencer ao município de Coronel Fabriciano. O desenvolvimento proporcionado pela instalação da usina na região levou à transformação de Timóteo em um município autônomo, no ano de 1964, mesma data da vizinha Ipatinga. Hoje, segundo dados do IBGE, Timóteo tem uma população estimada em 59.399 habitantes.

A formação de um povoado ainda em épocas remotas parece ter refletido na própria estruturação da cidade e da formação da sociedade civil, existindo um núcleo duro de sociedade tradicionalista que, posteriormente à entrada da usina, permeou-se

⁷⁰ Gestão de José Anchieta Poggiali, PSDB.

pelo progressivismo operário junto com forças da esquerda política brasileira. Não que não se observem diferentes interesses em Ipatinga, tendências tradicionalistas e a força de alguns partidos de centro e direita. Isso seria inimaginável em qualquer localidade da nação brasileira visto a heterogeneidade social que se apresenta nos quatro cantos do Brasil. O que acontece em Timóteo, no entanto, é que essas diferenças são bem acentuadas e delimitadas. A cidade encontra-se visivelmente dividida politicamente e, até mesmo, espacialmente. Uma peculiaridade dessa formação através do embate entre o “novo” e o “velho” é que Timóteo possui dois centros - característica atípica na configuração das cidades – tomados por “Centro Velho” ou “Centro Novo”, ou até mesmo, “Centro de Timóteo” e “Centro de Acesita”. Existe uma parte da cidade formada inicialmente, onde se deu a constituição mais tradicional do município, tanto em termos culturais quanto em termos políticos e uma parte que se formou em torno da Acesita – a usina de siderurgia – onde predominou a formação mais recente no século XX por migrantes de outras cidades que formaram os bairros de trabalhadores e funcionários da usina. Esta parte de Timóteo, que muitos chamam, inclusive, de Acesita – ficando aí dois nomes para a cidade aos quais se referem os seus moradores – é considerada mais progressista, mais engajada politicamente e com total influência do Sindicato dos Metalúrgicos da Acesita (METASITA) e, conseqüentemente, com forte atuação do Partido dos Trabalhadores. Na parte denominada Timóteo, formou-se uma cultura política mais ligada à tradicionalidade brasileira, ao jeito de fazer política mais ligado à personalidade, às clientelas e ao populismo. As Organizações da Sociedade Civil desta outra parte da cidade atuavam sob esse contexto de trocas e barganhas com o poder público. A seguinte passagem de uma entrevista, realizada com um vereador do PT em 2003, condiz com a nossa interpretação a respeito dessa característica de Timóteo:

AP: *“Os ‘caciques’ da política sempre dominaram, pelo menos, a parte da sede do município [a qual eles chamam de Timóteo]. Eles sempre tiveram grande influência e articulação política. Mas a participação da parte de Acesita sempre existiu. Existe essa divisão entre ‘Timóteo’ e ‘Acesita’. Acesita, hoje em dia, está com grande influência política”* (Vereador e líder do PT, entrevista em março de 2003).

Nesta mesma lógica de divisão entre o “tradicional” e o “moderno” na cidade parece, então, que caminhou a política e a organização da sociedade civil em Timóteo. Esse aspecto está aparentemente refletido na alternância de poderes que se deu na prefeitura desde o ano de 1989 a 2004. Como também analisado pelo ex-Prefeito José Anchieta Poggiali (PSDB): *“Na política municipal de Timóteo sempre houve alternância no governo e disputa competitiva. Primeiro foi PFL/PMDB, depois PT/PMDB e hoje em dia é PT/PSDB”*. O período de quatro gestões desde 1989 compreendeu, em ordem, a passagem dos seguintes partidos: PT, PMDB, PSDB e PT novamente. Nas eleições de 2004, para a gestão 2005 – 2008, porém, o PT conseguiu se manter à frente da prefeitura, através do Prefeito Geraldo Nascimento, forte liderança política da parte de Acesita. Fato inédito, pois, de um partido conseguir se manter por duas gestões subseqüentes.

Com relação aos atores sociais, também as diferenças de atuação entre os dois lados da cidade são marcantes. Na década de 1980, houve a constituição do Conselho Comunitário que era uma entidade tradicionalista que congregava associações de moradores e que, por lideranças políticas e da sociedade civil mais progressistas, era considerado plenamente cooptado pelos governos de centro e direita. Através do mesmo entrevistado, ouvimos a seguinte opinião:

AP: *“Muitas associações de moradores eram filiadas ao Conselho Comunitário, que era um braço do governo (nas gestões de 1993 a 2000). Pura cooptação. Quem não estava nesse meio era perseguido. A entidade era obrigada a ‘rezar a cartilha’ do*

Conselho Comunitário, que era atrelado ao governo. (...) O Conselho Comunitário, desde a gestão do Lelé (1993 – 1996), dominava as associações comunitárias.” (Vereador e líder do PT, entrevista em março de 2003).

Assim como também é a visão de alguns gestores sobre a força do Conselho Comunitário ante certas administrações municipais. Em entrevista, no mês de março do ano de 2003, o Secretário de Administração e Obras da gestão 1997 – 2000, do PSDB, afirmou:

AP: *“As comunidades juntas ao Conselho Comunitário tinham papel forte nas decisões tomadas acerca dos serviços públicos. O poder de barganha e de discussão do Conselho era muito forte na nossa gestão. (...) Embora o governo do PT seja mais preparado para a participação política”.* (Secretário de Administração e Obras da gestão 1997 – 2000)

Em entrevista a um membro do Conselho Comunitário, ficou claro o contato direto desta entidade com o gabinete do prefeito e suas secretarias nessa gestão do PSDB. Mesmo com a existência da suposta implantação de um orçamento participativo – o PROPOR⁷¹:

AS: *“Nós fazíamos um grupo e íamos reunir com o prefeito, mesmo quando já existia o PROPOR. As coisas corriqueiras eram resolvidas com a Secretaria de Obras e eles agendavam vistoria e tudo mais; as coisas maiores eram resolvidas com o prefeito, tanto obras como questões ligadas à saúde. Era assim que a gente trabalhava. (...) O Conselho Comunitário não tinha problemas com a administração municipal”* (Membro da Associação de Moradores do Bairro Centro-Sul e membro do Conselho Comunitário, entrevista em março de 2003).

Fica claro, portanto, a maneira de atuação do Conselho Comunitário. Partindo de formas tradicionalistas de contato direto e de pessoalidade até mesmo quando do argumento de uma instância de participação coletiva. Perguntado sobre a

⁷¹ O PROPOR será analisado mais adiante.

relação da Prefeitura em 1997 – 2000 com o Conselho Comunitário, o ex-Prefeito Anchieta Poggiali respondeu que tinha reuniões mensais com este conselho e que este tinha um percentual reservado no orçamento municipal que girava em torno de 6% do orçamento total.

A força do Conselho Comunitário se viu ainda mais potencializada a partir da implantação do “Programa de Auto-Gestão de Limpeza Urbana” pelo governo do PMDB (Leonardo Rodrigues da Cunha, o Lelé, 1993 – 1996) iniciado em 1994, através de um Projeto de Lei. Esse programa tinha o objetivo de passar a execução de serviços de varrição e capina dos bairros de empresas privadas para as associações de moradores e dos bairros. Existia, portanto, um teor participativo bem claro nesse programa que visava, também, a redução dos custos dos serviços - visto que os funcionários eram contratados entre os moradores dos próprios bairros e não havia a margem de lucro que as empresas privadas objetivam - e também possibilitava um maior controle do serviço pela população, que sabia claramente a que poderia queixar-se dos serviços ora mal realizados. O que tinha um potencial participativo muito forte e de se congregarem uma gama muito grande de atores da sociedade civil em cooperação mútua, no entanto, acabou sendo um canal de afirmação do poder de um grupo, que passou a manipular esse serviço e a sobrepor seus interesses ao de outras associações. A prefeitura delegou ao Conselho Comunitário a coordenação exclusiva do projeto além do controle financeiro dos recursos repassados pela prefeitura bem como a contratação de pessoal. A participação das associações nesse programa, então, estava atrelada ao Conselho Comunitário, visto o poder deste conselho nesse âmbito de participação. Segundo uma liderança do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, movimento não ligado a esse Conselho:

AS: “*No Programa de Auto-Gestão da Limpeza Urbana – Gari Comunitário – a prefeitura tinha convênio com associações via Conselho Comunitário e repassava recursos para eles contratarem pessoal para varrer e limpar o bairro*”. (Liderança do MNLM. Entrevista em Março de 2003)

O Conselho então, funcionava como o catalisador das associações que pretendiam participar do Programa, colocando-se como um mediador entre o governo e essas entidades, ou seja, a participação pretendida transformava-se em uma outra forma de representação. Esta, agora, pela própria hierarquia que se colocava entre os atores da sociedade civil.

A análise que se seguiu destas gestões no entanto, é que os canais de participação que eram propostos restringiam a participação aos atores sociais que estavam com os governos em questão. Segundo membro do sindicato dos metalúrgicos – METASITA – sobre atuação nessa nova estrutura participativa em Timóteo:

AS: “*Só existia a participação, nesta gestão, do Conselho Comunitário, que era uma entidade que controlava as associações comunitárias. As outras iniciativas municipais de participação não passaram do papel*” (Membro do METASITA. Entrevista em março de 2003).

Na parte denominada Acesita, entretanto, predominavam mais os movimentos sindicais e as associações comunitárias voltadas ao embate com o poder público e que reivindicavam maior participação nas ações e tomadas de decisão do governo. Essas organizações estavam associadas aos partidos de esquerda e se ativaram bastante nas épocas nas quais o PT estava no poder, ou seja, as gestões de 1989 a 1992 e 2001 a 2004. No interstício dessas gestões, pelo que as entrevistas deixaram transparecer, houve um recrudescimento dessas entidades permanecendo mais na esfera da resolução de interesses próprios, que da cidade como um todo. Nas palavras do mesmo membro do METASITA:

AS: *“O sindicato na gestão do PSDB foi mais sectário. O envolvimento com a política local foi pontual. (...) não existe ligação direta entre esse sindicato e o poder local. O que eventualmente ocorreu é um apoio indireto. Este sindicato tem independência com relação ao governo – nesta gestão 1997 a 2000, principalmente”* (Membro do METASITA. Entrevista em março de 2003).

Assim, parece que o sindicato METASITA e as outras associações que se situavam em Acesita estiveram de certa forma mais autônomas com relação aos governos e partidos políticos não obstante os apoios mútuos com partidos e governos de esquerda.

Na década de 1990 houve a formação de uma federação de associações de bairro, ligada às forças políticas de esquerda e às associações também dessa esfera com o objetivo de fazer frente ao Conselho Comunitário. A partir de então, o associativismo da cidade viu-se ainda mais dividido.

Por todos esses elementos políticos e sociais que traçam fortemente a divisão do município de Timóteo o aspecto da participação política traz outras peculiaridades se comparada ao processo de Ipatinga. A alternância dos poderes políticos e sociais, entre o “tradicional” e o “novo”, refletiu naquilo que vamos chamar de “intermitências da participação popular”, levando-nos a entender que a sinergia entre os dois atores tornou-se pouco sólida, tendo em vista a freqüente mudança no cenário político no município.

A respeito da participação popular no orçamento público, o conhecimento comum, entre atores da sociedade civil e atores políticos - mesmo que, por vezes, entrem em profunda contradição – é que houve uma tentativa ou até mesmo, pela inferência que tiramos a partir de algumas entrevistas, um “engodo” participativo somente a partir da gestão 1997 – 2000, na gestão peessedebista, e que existiu um OP,

denominado OP Cultural⁷², nos moldes mais próximo dos OP’s do momento da inovação a partir da retomada da gestão petista de Geraldo Nascimento em 2001. Porém, documentos encontrados nos arquivos da Prefeitura, sugerem pelo menos a existência de um esboço de OP, ou de outras tentativas, desde 1989. Presume-se que os primeiros indícios em gestões anteriores refletiriam meramente um esboço ou uma tentativa pelos seguintes fatos: 1) Somente um dos atores entrevistados diagnosticou a existência de resquícios de participação política no orçamento anterior a 1997, mais precisamente na primeira gestão de Geraldo Nascimento (PT) de 1989 a 1992; 2) Nenhum dos levantamentos realizados pelas pesquisas mencionadas no capítulo anterior (FNPP e UFMG) diagnosticaram também a constituição desses OP’s. Assim, as análises que se seguirão aqui, sobre a participação no orçamento basicamente se iniciarão com as percepções apreendidas a partir da gestão de 1997 a 2000.

O PROPOR da gestão peessedebista de 1997-2000 com o Prefeito Anchieta Poggiali, uma variação e inspiração do COMPOR de Ipatinga, situando-se, dessa forma, no momento da difusão do processo. O processo do PROPOR foi ponto de grande controvérsia entre os atores entrevistados, tanto da sociedade civil, quanto políticos. Não existiu um ponto de consenso entre as diversas entrevistas realizadas neste município. Entrevistas feitas com gestores do governo de 1997 a 2000 e membros do Conselho Comunitário apontam para a existência da experiência, durante os quatro anos do mandato com resultados bastante positivos. Perguntado sobre o funcionamento do PROPOR – orçamento participativo implantado na gestão de José Anchieta Poggiali, o secretário da fazenda (AP) à época respondeu que *a dinâmica do PROPOR era anual*.

⁷² O nome OP Cultural, embora possa sugerir uma delimitação temática das discussões somente à área da cultura, foi dado com a intenção de se estabelecer que o OP traria para dentro de suas discussões algo a mais que simplesmente os debates sobre infra-estrutura urbana, contemplando aspectos da preservação da tradição e da cultura do povo da localidade.

Assim como também é a opinião de um membro e liderança do Conselho Comunitário (AS): “O PROPOR funcionou durante os quatro anos do mandato”. Ainda, segundo o próprio ex-prefeito Poggiali:

AP: “*Nós fizemos o Orçamento Comunitário (PROPOR), com reuniões regionais para a decisão sobre obras e ações da prefeitura. (...) Havia participação efetiva da comunidade na administração municipal e um amplo acesso ao prefeito, com respeito ao cidadão*”. (Ex-prefeito José Anchieta Poggiali, entrevista em Março de 2003)

No entanto, ao entrevistar alguns vereadores de oposição, outros membros do próprio governo e outros representantes da sociedade civil, percebemos uma direção contrária do sentido da efetividade da experiência:

AP: “*O Poggiali até tentou fazer o OP. Mas não conseguiu. O governo anterior a ele nem tentou [Governo do PMDB, Prefeito Lelé]. (...) Teve um Orçamento Comunitário, o PROPOR, que durou um ano apenas. Pegaram o modelo de Ipatinga, que é administração do PT, mas não deu em nada. Só ‘ensaiaram’ a participação no primeiro ano do governo*” (Vereador do PT à época, entrevista em março de 2003).

AP: “*Não tinha participação no orçamento nesse período. Tentou-se fazer o PROPOR, mas não havia recursos para fazê-lo. Essa proposta só gerou muita expectativa. (...) A expectativa do PROPOR foi completamente frustrada. (...) Houve até mesmo um recuo na participação em Timóteo pelo reflexo negativo do PROPOR*”. (Outro Vereador do PT à época, entrevista em Março de 2003).

AS: “*O PROPOR era meio pra ‘inglês ver’. Não era forte igual é hoje [Gestão 2001 – 2001, do prefeito Geraldo Nascimento, PT]. Tinha algumas reuniões, mas era mais promessa que resultado. Hoje pode até não funcionar como deveria, mas pelo menos há resultado*” (Membro do Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM - e da Associação de Moradores de Cachoeira do Vale, entrevista em março de 2003).

Alguns chegaram a dizer até mesmo que a experiência não ultrapassou o limite dos primeiros anos de tentativa de implementação. Até porque, segundo análise do orçamento de 1997 a 2000, não existia sobra de recursos para investimentos:

AP: “*O volume de recursos para aplicação em investimentos era muito pequeno. Não se tinha quase nada para investimentos em obras. O Orçamento Participativo – o PROPOR – só aconteceu em 1997 e 1998 e mesmo assim não cumpriu as obras decididas*” (Técnica da Secretaria do Planejamento da Prefeitura de Timóteo, entrevista em Março de 2003).

Porém, membros do governo ainda sustentam o seu funcionamento.

Segundo o secretário de administração e, posteriormente, de obras:

AP: “*No PROPOR o conselho comunitário trazia a listagem de demandas e prioridades das comunidades. Vinham propostas dos bairros já priorizadas por eles. Depois, passava pela prefeitura, que verificava o que tinha de recursos para disponibilizar. Funcionou durante os 04 anos da gestão*” (Secretário de Administração e Obras em 1997 – 2000, entrevista em março de 2003).

Fica claro por este relato que, se houve uma experiência de participação no orçamento, essa prerrogativa se encerrou nas mãos do Conselho Comunitário, considerado uma extensão do próprio governo em questão, cabendo a este conselho decidir em nome de toda a comunidade a priorização das demandas. Fortes indícios, então, de uma participação meramente retórica.

Também, a prefeitura fechou a gestão com um déficit orçamentário tão grande que passou para a gestão subsequente a tarefa de cobrir quatro folhas de pagamentos de funcionários da prefeitura em atraso. Nas palavras do próprio José Anchieta Poggiali, prefeito da gestão em questão:

AP: “*Na minha época a folha de pagamentos de funcionários da prefeitura consumia 108% do orçamento e chegou a haver **quatro** folhas de pagamento em atraso e conseguimos reduzir a folha para 65% do orçamento em 2000. (...) Houve uma redução drástica da receita de 40 milhões, em 1997, para 28*”

milhões, em 1998” (Prefeito José Anchieta Poggiali, gestão 1997 – 2000, entrevista em março de 2003).

Segundo uma técnica da Secretaria de Planejamento:

AP: *“A dívida do município na gestão 1996 a 2000 era muito grande. Havia muitos empréstimos pendentes, **quatro** folhas de pagamentos atrasadas. No final do mandato a folha de pagamentos do pessoal da prefeitura ultrapassava 114% da arrecadação do município”* (Técnica da Secretaria do Planejamento da Prefeitura de Timóteo, entrevista em Março de 2003).

Ainda sobre a situação financeira da prefeitura municipal, em entrevista um membro da Associação do Comércio, Indústria e Agropecuária de Timóteo:

AS: *“O principal problema econômico do município no período de 1997 a 2000 era o alto endividamento da prefeitura – que vinha recebendo muitas críticas. Esse problema já existia desde antes, mas aumentou muito na gestão do Poggiali”* (Membro da ACIAT – Associação do Comércio, Indústria e Agropecuária de Timóteo, entrevista em Março de 2003).

Em pergunta sobre qual o percentual do orçamento para investimentos é implementado, o Secretário da Fazenda à época confirmou o déficit financeiro do município:

AP: *“Não poderia me lembrar desse percentual, pois já faz muito tempo. Mas já havia deficiência financeira – gastos fixos mais as dívidas, que eram muito altos. Não dava para investir, mesmo assim foram feitas algumas obras”* (Secretário da Fazenda, gestão 1997 – 2000, entrevista em Março de 2003).

Ou seja, está bastante claro que não existiam condições financeiras de se obter um real processo participativo no orçamento público com resultados concretos. Tudo o que eventualmente estaria sendo feito parecia não passar de mera arena “teatral” de uma experiência com fins a se encaixar nos moldes do dito “bom governo” frente à sociedade civil.

A Chefe da Divisão de Planejamento Orçamentário dessa gestão, pessoa que estaria ligada diretamente à coordenação do PROPOR, traz em seus próprios relatos a ambigüidade expressa na reunião dos outros relatos. Começa, no entanto, por falar que as intenções iniciais das propostas estavam ligadas a um sério comprometimento com a vontade de se implantar o OP em Timóteo, visto a alusão que se faz dessa experiência com a que se tem como a mais exitosa:

AP: *“O PROPOR foi muito inspirado na experiência de Porto Alegre, que tinha sucesso em associar a questão técnica à popular. Nós estudamos muito para desenvolver ele (...). Criamos o nosso regimento e critérios a partir do estudo da experiência de vários municípios. (...) O PROPOR era uma dinâmica anual”.* (Entrevista em Março de 2003)

No entanto, essa mesma pessoa, que era a responsável pelo PROPOR, admite as impossibilidades da real existência de um OP nessa gestão, fazendo com que toda a cena estabelecida com os atores sociais não passasse de um real arranjo teatral. Com relação à questão das finanças municipais:

AP: *“No período de 1997 a 2000, houve grande queda na receita e os servidores ficaram sem pagamento por 6 meses. Havia insatisfação tanto interna quanto externa e a capacidade de investimento era muito baixa. A falta total de recurso deixava a prefeitura em muito descrédito interno e externo.”* (Entrevista em março de 2003)

E sobre a capacidade orçamentária:

AP: *“O Volume de recursos para aplicação não era significativo, era muito pouco perto das demandas da comunidade. Investimentos naquele período só eram realizados com verbas externas – convênios, repasses do Estado e da União. (...) A porcentagem do orçamento para investimentos que foi implementada não chegava a 40% de forma alguma. Acho até que estou sendo muito bondosa Existia falta de recursos e altas despesas com custeio.”* (Entrevista em março de 2003)

Entretanto, a passagem da entrevista com a mesma pessoa que mais nos impactou e que foi decisiva para tomarmos a importância da detenção do poder informacional pelo ator político, está presente no trecho abaixo, ainda sobre a questão orçamentária:

AP: *“O orçamento municipal era feito assim: a Secretaria de Planejamento projetava a receita e mandava para a Secretaria da Fazenda dar um ‘de acordo’. A partir daí íamos para a despesa: primeiro, pessoal, que já consumia grande parte, segundo as despesas obrigatórias – saúde, educação, etc. – e o custeio e mais as dívidas. Daí não sobrava quase nada para investimento com base nos recursos próprios. Nesse momento, recebíamos ordens para alterar a receita orçamentária para mais – orçamento fictício mesmo – para poder igualar com a necessidade de despesa e financiá-las. Os recursos de convênios na maioria das vezes não entravam e isso somado com o aumento fictício da receita só acumulava mais dívida para a prefeitura” (Entrevista em março de 2003).*

Essa denotada capacidade de manobra no orçamento público também foi confirmada pelo Secretário de Fazenda da mesma gestão quando perguntado sobre o orçamento para investimentos:

AP: *“Eu acho que o orçamento [para investimentos] tinha que ser feito com base na receita a ser arrecadada ao longo do ano. Normalmente a prefeitura elaborava orçamento acima da previsão de receita – de 20 a 30% ou mais. Eu achava que tinha que ser em cima da realidade, mas era fictício. Muitas prefeituras trabalham com um orçamento fictício, para maior, para terem margem de manobra ao longo do ano” . (Entrevista em Março de 2003)*

Sobre os resultados da gestão 1997 – 2000, apesar dos ínfimos dados disponíveis para pesquisa, chegamos aos seguintes dados desta gestão com relação à gestão anterior do PMDB: O número de postos de saúde diminuiu em dois, com relação ao período de 1993 a 1996, ou seja, houve fechamento de postos de saúde. A proporção de moradias irregulares decaiu apenas 1,2%. A percentagem de ruas pavimentadas subiu apenas 11%. O número de moradias construídas pelo governo municipal nos quatro anos foi apenas 80 – sendo que o governo anterior realizou 1.250 construções. Esses

números, no entanto, condizem com a situação financeira caótica do município e não refletem de forma alguma a existência de uma instância de participação política no orçamento, nos moldes ou pelo menos na aproximação dos moldes de um padrão de orçamento participativo.

Ao pesquisar sobre a documentação do PROPOR, também descobrimos que a documentação registra o início da participação apenas em 1998, diferentemente da percepção dos membros do próprio governo e do Conselho Comunitário. Também, a existência de documentos que registram o processo só foi encontrada para o ano de 1998, sendo que, na prestação de contas, as datas de conclusão e entrega das obras priorizadas estão todas em branco.

Estes relatos finais, assim como os anteriores, nos levam a várias inferências a respeito da gestão do PSDB em Timóteo no período de 1997 a 2000, de forma mais particular: 1) Essa gestão foi composta por vários iniciantes na política e em administração pública, que, ao nosso ver, contribuíram para desarticular a prefeitura municipal à época; 2) Embora existam discursos da existência de um OP – PROPOR – está aparentemente claro, pelos relatos sobre as finanças públicas e pelas análises orçamentárias, que não existia capacidade financeira para isso. Ademais, os únicos diagnósticos positivos sobre o PROPOR estão presentes apenas nos relatos de integrantes de cargos comissionados da gestão em questão – secretários e chefes de divisão – e de um membro do Conselho Comunitário – amplamente já associado como uma associação cooptada pelos governos do PMDB e PSDB. Até mesmo alguns técnicos da prefeitura corroboraram o insucesso do PROPOR; 4) Existia um controle muito grande das informações, tanto orçamentárias quanto participativas, visto a manipulação do orçamento público e a sustentação de um inverossímil OP. Houve uma manobra orçamentária ilegal e forçosamente articulada pela prefeitura sem menor o

conhecimento dos atores sociais. E com relação à participação no OP, muito embora alguns setores da sociedade civil mais afastados dessa gestão tenham tido capacidade crítica para avaliar o aparente disfarce do PROPOR, uma grande parcela da população – esta representada pelos membros do Conselho Comunitário – acreditava com veemência na existência da participação popular no orçamento e na sua efetividade. Ou seja, o poder que se encerrava nas mãos do ator político em Timóteo era muito evidente e superior a algumas forças sociais, muito embora a existência de um forte associativismo local; 5) A vontade política, junto com o movimento sinérgico dos atores para o sucesso do OP de Timóteo, mostrou-se a tônica da difusão da experiência, como analisado no capítulo anterior, evidentemente junto com a capacidade administrativo-financeira, visto que o governo não teve a menor predisposição em tentar sanear os *déficits* públicos nem tampouco procurar uma solução para o problema orçamentário municipal, que se agravava ano a ano⁷³. O que nos pareceu é que existiu uma vontade de se “maquiar” uma vontade política de se implantar a participação política visto que, desde as eleições até o final do mandato, sustentou-se essa premissa de participação popular.

3.3 - Crítica das peças em perspectiva comparada:

A Importância da Sinergia Entre os Atores

Como já evidenciado no capítulo anterior, não iremos aqui contestar o momento singular da Inovação Democrática, ilustrado, nesse exemplo, pelo município de Ipatinga. As diversas e coerentes argumentações da importância dos dois atores em cena são inquestionáveis. Não obstante, as peças exemplificadas tendem a corroborar

⁷³ Alguns relatos chegavam até mesmo a comentar do enriquecimento particular ilícito dos integrantes do governo à época, vinculando esse aumento patrimonial ao desaparecimento do orçamento público. O prefeito Anchieta Poggiali ainda responde por algumas denúncias no Ministério Público.

nossas inferências sobre os momentos da difusão e da continuidade no aspecto da tendência que alguns atores políticos têm em querer empreender um monólogo.

A difusão pode ser percebida na iniciativa das gestões de Timóteo em adotar alguma experiência de participação no orçamento. No entanto, percebemos duas intenções diferenciadas de objetivos na implementação da experiência: a primeira, o PROPOR, de 1997 a 2000, demonstrava sérias ambigüidades entre o que foi proposto e o que foi realmente realizado. Também se mostrou a impossibilidade real da realização pela incapacidade financeira e administrativa do município à época. Assim, em termos de vontade política pudemos chegar a duas possíveis conclusões: 1) Existia vontade real de se implantar uma experiência nos moldes das experiências bem sucedidas da inovação, no entanto faltou capacidade gerencial; 2) A vontade política expressa durante a campanha eleitoral e no primeiro ano do mandato não passou de uma maquiagem para satisfazer algumas das numerosas organizações da sociedade civil no município. Optamos, aqui, por entender que o segundo argumento é o que mais se encaixa a realidade, a partir das análises das entrevistas que realizamos e da experiência de campo. Assim, conseguimos enxergar a partir de Timóteo um exemplo palpável da hipótese de Schneider (2005) que estabelece o uso de alguns OP's como moeda eleitoral. No entanto, diferente da generalização proposta por esse autor, percebemos isso somente nesse momento da difusão e a partir de uma experiência em particular. Como não estamos analisando a totalidade das experiências de OP, e elas não são únicas, não podemos tomar essa premissa como verdadeira para todas as experiências. A segunda experiência no município, pelo PT com Geraldo Nascimento, de 2001 a 2004, mostra-se com resultados muito mais próximos de um ideal de participação no orçamento público e com grande aprovação de atores da Sociedade Civil mais progressistas e em sintonia com a gestão petista. O município, também, está

experimentando a continuidade da experiência com o mesmo prefeito e partido, a partir da reeleição de Geraldo Nascimento (PT) nas eleições municipais de 2004.

Em Ipatinga pudemos averiguar, de maneira nítida, o aspecto da continuidade. A experiência do COMPOR, que veio do momento das gestões que tomamos como inicial - 1989 a 1992 – continuou por 16 anos chegando ao final de forma mais aprimorada, como notamos que foi o que aconteceu a partir da coexistência das reuniões presenciais com a ferramenta elaborada através da internet. No entanto, também pudemos observar o começo de uma mudança nos objetivos de participação no OPA a partir da gestão peemedebista em 2005. Assim, com a supressão gradual das reuniões presenciais, e conseqüentemente dos ciclos deliberativos vemos o interesse bem menor em partilhar poder por parte desse governo. Ou seja, a experiência tal qual se apresentava e com ideais de cessão de soberania parece ter se modificado um pouquinho da gestão do PT para a gestão do PMDB. Retomando aqui o argumento de Wampler (2005), em Ipatinga o prefeito eleito do PMDB tinha pouquíssimos vínculos com OSC's reivindicativas por maior participação política, e por isso tinha pouco interesse em manter o OP tal qual ele era – ao que muitos atribuem ser a “cara” da gestão PT e o que surge como um ponto a ser “combatido” por gestões de partidos de linhas políticas diferenciadas. A gestão do PT, além de ter implantado o OP em Ipatinga teve o interesse de mantê-lo em suas gestões subseqüentes, pois o seu modo de governar estava voltado para a inclusão e para a satisfação das necessidades e interesses de suas bases. Já a atual gestão do PMDB, vem modificando o desenho da instituição participativa da forma como é o seu jeito de governar, ou seja, mais verticalmente. Porém, a força que o ator social dessa cidade em pressionar o ator político para a manutenção de uma instituição participativa que se consolidou por 16 anos, parece que vem estrangido o governo a não suprimir a experiência repentinamente. O ator social

em Ipatinga, em constante diálogo com o PT durante os 16 anos da gestão desse partido, continua na busca pelo diálogo com os atores políticos, ainda que de um partido menos propenso a essa dinâmica.

Não podemos fazer muitas inferências sobre os resultados desse “novo” OP de Ipatinga porque ele está em uma fase bem inicial. Mas já de início pudemos notar essas mudanças. Contudo, ainda que tenha havido mudanças, a continuidade pode ser observada, perfazendo, assim, 17 anos de experiência, reflexo de uma sinergia conquistada ao longo de 16 anos consecutivos diferentemente das intermitências observadas em Timóteo.

Não obstante as semelhanças muito nítidas entre essas duas cidades mineiras, pudemos observar dois tipos de relacionamentos entre seus atores sociais e seus atores políticos. Em Ipatinga, onde se tem uma Sociedade Civil mais homogênea, ou seja, com interesses que se coadunam, vemos o sucesso de uma instituição participativa a partir da sinergia entre os atores participantes que tem sido deflagrada ao longo dos anos. Em Timóteo, com a formação de dois tipos de atores sociais que rivalizam entre si, e com uma constante alternância entre os atores políticos no poder, vemos uma sinergia mais afrouxada. Assim quando da entrada do PT no governo, percebemos a ativação dos atores sociais que são a base desse partido e que estão predispostos à participação e à formação de um diálogo. Em sentido contrário, quando esse partido não está no poder vemos um decréscimo da participação popular e uma manipulação de informações pelo governo sustentado pela outra parte de atores sociais menos progressistas e mais tradicionalistas.

Podemos, então, destacar que, ademais da sinergia que deve existir para o sucesso das experiências, também nessas duas cidades, notou-se a centralidade do Partido dos Trabalhadores para a manutenção do diálogo, proposição da instituição

híbrida participativa e continuidade da experiência traduzindo o fator de vontade política como item fundamental das transformações e da ampliação democrática.

Considerações Finais ou “O Resumo da Ópera”

A estruturação que buscamos estabelecer no desenrolar dessa análise, ancorada na metáfora teatral, intencionou facilitar a visualização da dinâmica dos atores. Não sabemos, porém, se o objetivo foi alcançado. Sabe-se, entretanto, de seu aspecto lúdico que forneceu elementos de leveza ao texto científico.

A primeira parte trouxe três ensaios que buscaram contemplar algumas das teorias que se construíram sobre nossos atores em questão. O primeiro e o segundo, caracterizando o aspecto de monólogo que foi o fio condutor das primeiras análises. O terceiro ensaio mostrando que, para alguns autores, a saída democrática reside no diálogo entre nossos atores através da constituição de instituições alternativas híbridas que consolidam a atuação conjunta de ambos os atores – políticos e sociais. Assim a visão passou a ser de uma relação não de dicotomia entre sociedade política e sociedade civil e sim de complementaridade e sinergia, intencionando-se sair do freqüentemente diagnosticado maniqueísmo entre Estado e Sociedade civil.

A segunda parte tentou esboçar o percurso de uma instituição híbrida no Brasil, o orçamento participativo, como um exemplo nítido de espaço de diálogo entre os dois atores em questão – políticos e sociais. Percebemos que existiram três momentos claros, até então, dentro desse percurso aos quais denominamos de **inovação, difusão e continuidade**. Na inovação percebemos o forte movimento sinérgico entre os atores. A partir da difusão, observamos que alguns atores políticos tendem a retomar o monólogo usando a implantação dessas experiências com objetivos pouco democráticos, desvirtuando, assim, o caráter democrático dos OP's e transformando-se, na linguagem de Barry Ames, em verdadeiros “veto players” do processo de transformação institucional. A continuidade mostra que, embora o ator político tenda a monologar

ainda mais, afrouxando sistematicamente os laços entre sociedade civil e instituições políticas, o ator social ainda busca a manutenção do diálogo. E Ipatinga é um forte exemplo desse aspecto. Em Ipatinga, enquanto existiu a sinergia entre os dois atores, o OP funcionou muito bem. Quando da mudança do partido político, na gestão 2005 – 2008, o desenho do OP vem sofrendo graduais transformações. Porém, após um movimento sinérgico de 16 anos, que denota a força do ator social na cidade, o ator político vem encontrando dificuldades em suplantiar o OP e procura caminhos de integrá-lo à sua plataforma de governo visando não criar indisposição com o ator social. Já em Timóteo, a alternância de governos e de lideranças e tipos de organizações de atores sociais não consolidou laços de sinergia entre os atores fazendo com que a participação seja intermitente e ativada quando da presença do PT no governo.

Assim, a sinergia entre os atores nos parece fundamental durante todo o processo sob pena do comprometimento dos objetivos de ampliação e aprofundamento democrático que as experiências de OP buscam. Outro elemento importante diagnosticado, para além dessa sinergia que se traduz em sucesso das experiências participativas, é o fator “vontade política”. E nesse ponto, pudemos notar o papel de destaque do Partido dos Trabalhadores, um partido que, desde a sua formação, já vem empreendendo um diálogo com setores da sociedade civil e que é predisposto à participação em suas plataformas governamentais.

Por fim, acreditamos, também, que se deve levar em consideração que a constituição de espaços públicos deliberativos e o seu sucesso para o aprofundamento democrático parecem depender de ambos os lados, tanto da sociedade civil quanto da sociedade política, sustentando o argumento das instituições híbridas – como forma de aprofundamento democrático. As experiências de OP no Brasil parecem, ainda mais, depender disto. Se, por um lado não podemos ignorar a importância da organização

social para a concretização dessas experiências, por outro, podemos notar a importância da gestão de um determinado governo e da sua vontade política para seu sucesso. Existe, também, uma clara relação entre mudança cultural-política e desenvolvimento democrático. Pelo que percebemos quando detectamos as mudanças ocorridas no âmbito da sociedade civil e da sociedade política, o avanço democrático parece depender sobremaneira de uma mudança na cultura política. Sendo esta cultura um produto decantado de acontecimentos e da história construída, e sendo assim, de caráter mutável, os OP's se configuram em uma grande iniciativa para tentar avançar na perspectiva da mudança cultural-política.

Bibliografia:

ABERS, R. N. *Practicing Local Democracy: Lessons from Brazil*. Plurimondi, Bari, Italia, v. 1, n. 2, p. 67-82, 2000.

ALVAREZ, Sônia, DAGNINO, Evelina e ESOBAR, Arturo. *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte, Ed. UFMG.

AMES, Barry. *Os Entraves na Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.

AVRITZER, Leonardo, WAMPLER, Brian. A disseminação da democracia participativa no Brasil, no prelo, 2005.

AVRITZER, L. e PEREIRA, M. L. D. *Democracia, Gestão Urbana E Instituições Híbridas: a participação, as parcerias, as negociações e as formas contratuais nas políticas públicas no Brasil e na França*. Revista Teoria e Sociedade, Ed. Contra-Capa, 2005.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**, São Paulo, Ed. Paz e Terra, 2002.

_____. *Teoria Democrática e Deliberação Pública*. Lua Nova, São Paulo, v. 50, p. 25-46, 2000.

_____. *Um desenho institucional para o novo associativismo*. **Lua Nova**, nº 39, 1997.

_____. *A Moralidade da Democracia: Ensaio Sobre Teoria Habermasiana e Teoria Democrática*. 1. ed. Perspectiva/UFMG, 1996.

AZEVEDO, Neimar. *Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Elementos para uma leitura institucional*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política da UFMG, Belo Horizonte, 2003.

BAIERLE, Sérgio G. *A Explosão da Experiência*. In: ALVAREZ, S. E., DAGNINO, E. & ESCOBAR, A. **Cultura e Política nos Movimentos Sociais latino-americanos: novas leituras**, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. USA, Palgrave, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.

_____. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

COHEN, Jean e ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: MIT Press, 1992.

COSTA, Sérgio. *Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil*. **Novos Estudos Cebrap**, nº38, 1994.

_____. *Contextos da construção do espaço público no Brasil*. **Novos Estudos Cebrap**, nº 47, 1997.

CUNHA, Eleonora S. M. *Aprofundando a democracia o potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos*. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

DAGNINO, Evelina. *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1994.

DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos Políticos*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.

FARIA, Cláudia F. *O ESTADO EM MOVIMENTO: Complexidade Social e Participação Política no Rio Grande do Sul*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

_____. *Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman* **Lua Nova**, nº 40, 2000.

FEDOZZI, L. J. *Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo*. Revista paranaense de desenvolvimento, Curitiba, n. 100, p. 91-105, 2004.

FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.

HOUTZAGER, Peter, GURZA LAVALLE, Adrián, e ACHARYA, Arnab. *Atores Da Sociedade Civil e Atores Políticos: Participação Nas Novas Políticas Democráticas Em São Paulo*. In: AVRITZER, Leonardo. **A Participação em São Paulo**. São Paulo, Edusp, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *Três Modelos Normativos de Democracia*. **Lua Nova**, nº36, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. *A Terceira Onda*, São Paulo, Ed. Ática, 1994.

KINZO, Maria D'Alva G. *Partidos . Eleições e Democracia no Brasil pós – 1985*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19 nº 54, fevereiro, 2004.

LAMOUNIER, Bolívar. MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática – O Caso Brasileiro*. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1986.

LUBAMBO, Cátia, COÊLHO, Denílson B., MELO, Marcus. *Desenho Institucional e Participação Política: Experiências do Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 2005.

LIMA Jr., Olavo Brasil de. *Os Partidos Políticos Brasileiros*. São Paulo, Graal Editora, 1983.

MACHADO DE ASSIS, Joaquim M. *Idéias Sobre o Teatro*. Obra Completa, vol. III, Rio de Janeiro, Ed. Nova Aguilar, 1994.

MAINWAING, Scott. *Sistemas Partidários em Novas Democracias – O Caso do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1999.

MARQUETTI, Adalmir. *Participação e redistribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre*. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (Orgs.) **A Inovação Democrática no Brasil**, São Paulo, Ed. Cortez, 2003.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985 – 1997)* São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1998.

_____. *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

MOISÉS, J. Álvaro. *Os Brasileiros e a Democracia – Bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo, Ed. Ática, 1995.

NAVARRO, Zander. *O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989 – 2002): um conciso comentário crítico*. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (Orgs.) **A Inovação Democrática no Brasil**, São Paulo, Ed. Cortez, 2003.

NYLEN, William. *Participatory Democracy Versus Elitist Democracy Lessons From Brazil*. USA, Palgrave, 2003.

PIRES, Valdemir. *Participação da Sociedade nos Processos Orçamentários: A experiência brasileira recente*. Monografia Tesouro Nacional, 2001.

PIRES, Roberto Rocha C. *O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus Efeitos Distributivos sobre a Exclusão Territorial*. www.democraciaparticipativa.org, acessado em Dezembro de 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE IPATINGA. *Revista Ipatinga, Gestão 2001 a 2004*.

RIBEIRO, Ana Clara T., GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil – Período de 1997 a 2000*. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 2003.

SCHNEIDER, Aaron. *Construção Institucional Competitiva: O PT e o Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul*. In: LUBAMBO, Cátia, COELHO, Denilson B.,

MELO, Marcus. **Desenho Institucional e Participação Política: Experiências do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 2005.

_____. The PT and Participatory Budgeting: Searching for Alternatives to Neoliberalism in Brazil. *LAPS – Mimeo*, 200

SADER, Éder. Quando Novos Personagens Entraram em Cena - Experiência e lutas dos trabalhadores na Grande São Paulo. *São Paulo, Ed. Paz e Terra*, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa, AVRITZER, Leonardo. Introdução: Para ampliar o Cânone Democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia – Os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. Partidos e Sistemas Partidários. *Rio de Janeiro, Zahar Editores e Ed. UnB*, 1982.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo, Socialismo e Democracia. *Rio de Janeiro, Fundo de Cultura*, 1961.

SILVA, Marcelo K. *A Expansão do orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre: Condicionantes e Resultados*. In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (Orgs.) **A Inovação Democrática no Brasil**, São Paulo, Ed. Cortez, 2003.

SINGER, André. *Folha Explica: O PT*. São Paulo, Coleção Publifolha, 2001.

SOUSA, Allan Nuno Alves de. *Democracia, Partidos Políticos e Desenvolvimento Humano no Brasil*. Dissertação de Mestrado, UFMG, 2004.

TATAGIBA, Luciana. *Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: Evelina Dagnino. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Organizações da Sociedade Civil e Poder Público*. Revista Teoria e Sociedade, Ed. Contra-Capa, 2005.

VASCONCELLOS, Luiz Paulo. *Dicionário de Teatro*. Porto Alegre, Ed. L&PM, 3ª Edição, 1987.

WAMPLER, Brian. *Instituições participativas ampliam accountability? Ativistas e reformistas em municípios brasileiros* In: LUBAMBO, Cátia, COELHO, Denilson B., MELO, Marcus. **Desenho Institucional e Participação Política: Experiências do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 2005.

WAMPLER, Brian. *OP: Uma explicação para as amplas variações nos resultados* In: AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (Orgs.) **A Inovação Democrática no Brasil**, São Paulo, Ed. Cortez, 2003.

<http://www.fhoremg.org.br>

<http://www.informes.org.br>

<http://www.ipatinga.mg.gov.br>

<http://www.ongcidade.org>

<http://www.polis.org.br>

Impresso em fonte Times New Roman 12.

Belo Horizonte, dezembro de 2005.