

35º Encontro Anual da Associação Nacional
de Pós-Graduação e Pesquisa em
Ciências Sociais – ANPOCS

GT 04 – Controles democráticos e legitimidade

Muito além da sociedade civil:
o sentido do Orçamento Participativo
para governos e partidos políticos

Wagner de Melo Romão

1. Introdução

Os estudos sobre as novas instâncias de participação surgidas no Brasil desde fins dos anos 1980 estabelecem pouca distinção entre os ambientes participativos criados, por um lado, por uma legislação que obriga sua criação e regula sua composição e atuação – são estes os conselhos de Saúde, Assistência Social e de Criança e Adolescente – e, por outro lado, pela iniciativa voluntária dos governos – como os outros conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo (OP). De maneira geral, os estudos sobre democracia participativa agregam estes dois tipos distintos de instâncias participativas no mesmo âmbito, sem que se haja, na literatura, uma reflexão mais detida sobre as especificidades das instâncias *obrigatórias* e das instâncias *voluntárias*.

Por que estas instâncias são criadas? No primeiro caso, não há escolha ao prefeito ou governador: os repasses de recursos do governo federal nas três áreas estão condicionados à existência dos conselhos. E no segundo caso? O que pode explicar que os prefeitos (mantenhamo-nos no nível municipal) voluntariamente criem conselhos de políticas públicas e o orçamento participativo?

O estabelecimento de canais de comunicação com movimentos sociais; a peculiaridade de determinadas especialidades em políticas públicas; o pleito específico de grupos de interesse pela criação de arenas públicas de debate entre o Estado e a sociedade; as interpretações sobre os motivos pelos quais o Executivo cria um conselho de políticas públicas podem ser diversas e tem sido cada vez mais trabalhadas pela literatura acadêmica, com maior ou menor sucesso (Avritzer e Pereira, 2005; Coelho, 2004, 2007, 2009; Coelho e Favareto, 2007; Fucks, Perissinotto, Sousa, 2004; Silva, Jaccoud, Beghin, 2005; Tatagiba, 2002; Tonella, 2006; Cornwall, 2009). O debate sobre o desenho institucional dos conselhos, sua autonomia com relação ao Estado, suas relações com partidos políticos e governos, as características dos membros dos conselhos: estes também têm sido fruto de debate cada vez mais intenso.

É possível dizer o mesmo sobre as experiências de orçamento participativo (OP): desde a criação de seu caso mais estudado e, ao que se sabe, de maior sucesso – o caso de Porto Alegre, desde 1989 – o OP tem ganhado relevância tanto pelo fato de ter se multiplicado no Brasil e pelo mundo (Ribeiro e Grazia, 2003; Shah, 2007) como por ter sido festejado como o “elo empírico que possibilita a conexão, para além da divisão teórica, entre a perspectiva institucional e a teoria da sociedade civil” (Avritzer e

Wampler, 2004, p. 219-220), isto é, que torna possível, na realidade sociopolítica, o encontro entre as teorias que enfatizam o papel da sociedade civil na transformação e democratização do Estado com a perspectiva que relaciona o fortalecimento da democracia à criação e bom andamento das instituições democráticas.¹

Este artigo tem seu foco no debate ainda incipiente na literatura acadêmica sobre os interesses políticos podem levar governos a criar o OP e, como algo correlato a esta pergunta, sobre os interesses dos partidos políticos na criação do OP. Para além dos possíveis benefícios democratizantes que podem ser gerados por estas experiências, aqui parte-se do pressuposto de que, aos governos e partidos políticos interessa a manutenção e ampliação do poder político. *O OP atua na ampliação do conhecimento do governo e dos partidos políticos sobre as principais demandas das comunidades e sobre os principais agentes que vocalizam estas demandas, o que gera reflexos difusos na organização dos governos e dos partidos políticos, sobretudo em processos eleitorais.* Não considerarei quesitos de natureza ideológica que podem aumentar ou diminuir a propensão a que os governos criem experiências de orçamento participativo, embora este aspecto possa ser relevante para a tomada de decisão a respeito do OP.

Não se tratará aqui de apresentar diretamente dados sobre os governos ou os partidos políticos, ou seja, não se trata aqui de comprovar uma eventual intencionalidade estratégica na criação do OP. O principal elemento de argumentação deste artigo é uma pesquisa realizada junto aos conselheiros do Orçamento Participativo de Osasco. Por ela, se demonstrará que suas atividades político-partidárias-eleitorais são muito intensas e, por outro lado, que suas ligações com a sociedade civil são relativamente tênues. Estes conselheiros estariam situados, portanto, nas franjas da sociedade política, plenamente incorporados às dinâmicas e disputas próprias da democracia representativa.

No tópico seguinte a esta Introdução, apresentarei trabalhos recentes de autores que apresentam enfoques distintos para a discussão sobre as relações entre o OP e governos e partidos políticos. Por um lado, Avritzer (2009) trabalha com a ideia de *vontade política*. O autor defende a tese de que a vontade política dos governos em criar

¹ Estes elementos estão relacionados ao longo do debate teórico proposto por Leonardo Avritzer desde meados dos anos 1990 (Avritzer, 1996; 2002; 2009).

e manter o OP a salvo de pressões próprias da sociedade política é um dos fatores do sucesso ou do fracasso de uma experiência de orçamento participativo. Esta perspectiva, embora passe a incorporar à análise a dimensão político-partidária – que fora pouco analisada em seus estudos anteriores sobre o OP – caracteriza-se por propiciar uma explicação sobre as motivações dos governos para a criação do OP que se mantém *externa* às disputas políticas próprias da democracia representativa.

Por outro lado, em uma perspectiva mais próxima da que pretendo utilizar neste artigo, Wampler (2007) desenvolve uma linha interpretativa que aponta a conjunção entre as motivações para a criação do OP e os dividendos políticos que poderão retornar aos protagonistas do governo municipal, o prefeito em si, o próprio governo e os partidos políticos componentes da base governista. Este eixo de análise se caracteriza por considerar o OP como elemento componente do jogo político-partidário próprio das sociedades políticas locais, ou seja, de maneira *interna* às disputas inerentes a este campo.

No primeiro caso, a mera avaliação da maior ou menor vontade política para a criação do OP e sua salvaguarda de pressões externas pouco explica as motivações de um prefeito para a delegação das deliberações sobre o orçamento público municipal – algo que lhe é atribuído por força do cargo que ocupa – àqueles que ocuparão a arena do OP. No segundo caso, ao contrário, abre-se uma importante trilha de pesquisa para que possa se aprofundar a discussão sobre os condicionantes políticos da criação e manutenção do OP por parte do poder público, trilha esta que pode ser sugerida também às análises sobre os conselhos de políticas públicas criados voluntariamente por governos.

Feita esta distinção na embocadura de análise, no terceiro tópico, apresentarei de forma bastante sintética alguns trabalhos que estabelecem conexões entre o OP e sua utilização como estratégia de fortalecimento político, em sentido próximo ao proposto por Wampler (2007). Pretendo, assim, reforçar o argumento do artigo e preparar o leitor para o tópico seguinte no qual apresento os resultados mais relevantes de estudo de caso que realizei sobre a experiência de orçamento participativo do município de Osasco.

O quarto tópico será dividido em duas partes: na primeira apresentarei argumentos que apontam a complexidade e pouca efetividade do OP de Osasco no que diz respeito à deliberação sobre o orçamento do município. Deste modo, pretendo sugerir que há limites explicativos na argumentação racionalista pela qual os cidadãos acorrem

ao OP para obterem acesso a obras e serviços. Se é razoável que isto ocorra no contexto das plenárias de base do OP, esta explicação é cada vez mais insuficiente quando se trata de discutir os interesses existentes na atuação dos representantes da sociedade civil que alçam posições mais elevadas no processo, ou seja, que assumem o papel de membros do Conselho do OP. É a partir de uma análise sobre estes – os conselheiros do OP – calcada em entrevistas que realizei com eles como parte de minha pesquisa de doutorado que será elaborada a segunda parte deste quarto tópico. A análise das entrevistas e a caracterização dos conselheiros como pertencentes aos níveis subordinados da sociedade política, vai ao encontro da perspectiva que vê o OP como um espaço de mobilização permanente e de ampliação de base sociopolítica de apoio ao governo, configurando-se em um ambiente propício ao recrutamento e formação de novos quadros partidários, bem como de fornecedor de ambiente de atuação para os antigos membros dos partidos.

Deste modo, embora este artigo não toque diretamente no debate mais institucionalista sobre as motivações político-estratégicas de governos e partidos políticos para a criação e manutenção de experiências de orçamento participativo, pretende-se contribuir para esta discussão ao se apresentar elementos que o validam, menos por uma metodologia de pesquisa que tenha governos e partidos políticos como protagonistas, mais pela relativização da visão do OP como espaço da sociedade civil. Os dados do estudo de caso que desenvolvi apontam em uma direção divergente a esta, pela qual o ambiente de participação é ocupado por elementos que se encontram nas franjas da sociedade política.

Após este quarto tópico, apresentarei minhas considerações finais.

2. O debate sobre a influência da sociedade política nas experiências de orçamento participativo

O conceito de vontade política em Avritzer

Avritzer (2009) apresenta um esforço teórico em que pretende formular uma tipologia de análise das “instituições participativas”. Compilando dados sobre estas instâncias em quatro cidades – Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo e Salvador – apresenta estudos sobre três tipos de instituições participativas: as experiências de

orçamento participativo; os conselhos municipais de saúde; e os processos de formulação dos planos diretores urbanísticos nestas cidades.

Avritzer reconhece que “os partidos políticos e a sociedade política permanecem pouco teorizados na maior parte da literatura sobre participação, por causa do caráter elitista da literatura ou das concepções antissistêmicas da teoria dos movimentos sociais” (p. 4). Isto constituiria uma lacuna na literatura pois, sobretudo no contexto brasileiro, “em que o Partido dos Trabalhadores (PT) mostrou o caminho ao introduzir arranjos participativos, a conexão entre partidos políticos e sociedade civil na implementação de modelos de participação vem a ser uma variável-chave — mas que não é esclarecida pela teoria” (p. 7). Deste modo, apontando esta deficiência na literatura, busca apresentar sua tentativa de incorporar a dimensão político-partidária à análise.

Sua proposta articula três variáveis para a compreensão dos sucessos e fracassos das instituições participativas: a sociedade civil, a sociedade política e o desenho institucional. Para além da exposição sobre a importância da sociedade civil na redemocratização brasileira, sobretudo por meio do avanço do associativismo nas grandes cidades a partir de meados dos anos de 1970 – elemento constante em seus trabalhos anteriores (Avritzer, 1996, 2002, 2003) – o autor incorpora a dimensão partidária à análise. Busca indicar como a sociedade política, os partidos políticos de esquerda e, especificamente, o Partido dos Trabalhadores teriam atuado para a formalização das instituições participativas, dando expressão institucional a demandas sobre participação presentes em suas origens nos movimentos sociais:

A sociedade política, no interior das instituições participativas, relaciona concepções de participação originárias dos atores da sociedade civil. Nesse sentido, reforça concepções gerais de participação que estão na raiz da formação dos partidos políticos de massas e de esquerda. [...] O PT, no Brasil, desempenha exatamente este papel de relacionar ideias de participação presentes em suas origens com atores da sociedade civil que demandam participação. Na maior parte dos casos de participação analisados neste livro, a iniciativa foi tomada por atores da sociedade política (p. 10).

Esta nova demarcação teórica, dada pela incorporação dos partidos políticos à análise, dá-se de modo bastante específico:

Afirmo que a distinção entre partidos de massa e partidos eleitorais ainda é válida. Além disso, argumento que o lado identitário da formação do partido continua a ser relevante no debate sobre partidos políticos de massa. Demonstro que um partido de massas com ligações externas ao sistema político é o veículo ideal para trazer demandas participativas ao Estado (p. 13).

A distinção entre partidos eleitorais e partidos de massa – o PT, no caso, se identifica com o segundo tipo de partido – determina a limitada visão de Avritzer sobre o papel dos partidos políticos no orçamento participativo. Prevalece uma interpretação que relaciona as identidades originais do partido à vontade política – maior ou menor, dependendo da *qual* PT está em questão – em se criar e manter o OP. Deste modo, mesmo quando pretende incorporar a sociedade política à análise, isto se dá pela reafirmação das teses originais do autor, já presentes em seus trabalhos dos anos 1990, em que elabora crítica aos teóricos da transição democrática (Avritzer, 1996) e propõe uma alternativa habermasiana – mais adiante, com Cohen (1997, 1998) e Bohman (1996), em crítica ao próprio Habermas – à compreensão do processo de democratização da sociedade brasileira (e latino-americana). Naqueles trabalhos, a compreensão era a de que o processo de transição para a democracia de países recém-saídos de ditaduras apenas se daria pela geração de influxos democratizantes da sociedade civil em direção ao Estado autoritário. No caso deste último trabalho (2009) permanece a ideia do partido político de massa (o PT) como “veículo ideal para trazer as demandas participativas ao Estado”. Num mesmo movimento, Avritzer revê e reforça os limites de seu argumento original.

Para o autor, mesmo tendo esta origem societária, o PT é um partido que passou pelo dilema de todo partido de esquerda e de massas de corte social-democrata, qual seja, o de manter sua *identidade* sociopolítica, construída sobre o princípio da autonomia dos movimentos sociais dos quais seria originário, e ao mesmo tempo tornar-se competitivo no sistema político — a dimensão *estratégica*. Assim, multifacetado e regionalmente distinto, o PT deveria ser tratado levando-se em consideração as variações desses dois polos (identidade e estratégia), no nível local (municipal e/ou estadual). Este conjunto de fatores teria originado maior ou menor *vontade política* da seção local do PT e de seus governos municipais para com as instituições participativas (Avritzer, 2009: 50 e seguintes).

É fundamental ao argumento do autor caracterizar o PT como um partido pró-participação. Os casos em que esta característica não se configura são ora explicados pelas fissuras internas ao partido — entre setores mais ou menos afeitos às instituições participativas —, ora indicados como concessões ao sistema político formal para que o partido não perca votos, como na justificativa pela opção do governo de Marta Suplicy

em não privilegiar o OP como política de gestão, pela necessidade eleitoral que o teria levado a realizar acordos com a direita na Câmara de Vereadores (p. 113).

Para Avritzer, quando há harmonia intrapartidária nas seções locais do PT, as chances de que o OP vingue são maiores. Este argumento vale tanto para o caso negativo (São Paulo), em que não teria havido acordo no interior do partido sobre a dimensão a ser dada às políticas participativas, como para o caso positivo (Porto Alegre), em que teria havido um pacto entre as principais facções para que as disputas internas não atrapalhassem o projeto político maior na cidade.² Se, no caso de Porto Alegre, teria havido unidade em torno das instituições participativas, em São Paulo teria havido desacordo e um clima forte de disputa entre as facções internas, produzindo-se uma experiência de orçamento participativo no período de governo de Marta Suplicy (2001-04) que fracassara pela *vontade política débil* do Executivo em mantê-lo prestigiado junto ao governo e a salvo das pressões da sociedade política. Esta debilidade de vontade política teria se dado, de um lado, no próprio núcleo dirigente petista, que veria o OP com ceticismo e, por conseguinte, teria tido pouco compromisso com suas resoluções; e, de outro lado, pelas variações organizativas do OP nas subprefeituras, povoada por setores políticos conservadores e malufistas, que deram sustentação ao governo na maior parte do mandato.

A justificativa do fracasso ou sucesso do OP se aplica a uma concepção que vê o OP por uma perspectiva que reforça o papel da sociedade civil em seu protagonismo. Ao considerar apenas a vontade política positiva ou negativa como elementos para o sucesso ou fracasso do OP, Avritzer permanece com uma leitura que exclui a sociedade política e suas dinâmicas de sua atuação *no* OP. O argumento que tenta explicar o fracasso ou sucesso do OP pela vontade política permanece considerando a própria em uma relação externa ao orçamento participativo. O autor, quando traz a dimensão da sociedade política, permanece preso ao referencial teórico que enxerga nela apenas um ator em chave positiva ou negativa com relação ao OP, que cria ou não cria, fortalece ou não fortalece as experiências de OP. E, deste modo, o OP permanece pairando no ar, como um instituto intrínseco à sociedade civil, embora sua existência seja condicionada à vontade da sociedade política.

² Em Romão (2010b) exponho o equívoco do autor quanto à consideração de que a seção do PT porto-alegrense teria sido menos conflagrada do que as outras.

Os interesses políticos em Wampler

Wampler (2007) apresenta oito estudos de caso que, aos pares, lhe fornecem explicações para os sucessos ou fracassos das experiências de OP. As cidades pesquisadas são: Porto Alegre, Ipatinga, Blumenau, Rio Claro, São Paulo, Santo André, Belo Horizonte e Recife.

Nos capítulos teóricos do livro, Wampler apresenta os pilares de sua proposta: trata-se de investigar os resultados do OP a partir de três fatores com forte poder explicativo e outros dois fatores adicionais, menos relevantes. Entre os primeiros estão: 1) o nível de apoio da prefeitura para a delegação de autoridade proporcionada pelo OP; 2) tipo de atividade da sociedade civil; e 3) regras do OP. Os fatores adicionais são os seguintes: relações entre o Executivo e o Legislativo, e o *quantum* orçamentário destinado ao OP. Neste artigo vou me limitar a discutir o primeiro dos fatores.

A abordagem do autor ao tema é bastante direta:

O que explica um apoio forte da prefeitura (ao OP)? O que explica porque alguns prefeitos estão mais dispostos a delegar sua autoridade do que outros? Primeiro, os prefeitos delegam autoridade pelo OP como um meio de alcançar os mais ativos participantes de organizações da sociedade civil do município. O OP dá aos prefeitos acesso direto aos líderes comunitários, o que significa que o OP serve como um espaço de recrutamento potencial, bem como um fórum em que os funcionários do governo podem descobrir os problemas mais prementes da comunidade. O OP permite à prefeitura alcançar cidadãos e ativistas de organizações da sociedade civil que não são necessariamente do mesmo partido que o prefeito. Segundo, os prefeitos delegam autoridade para recompensar seus apoiadores mais fiéis. Ativistas das organizações da sociedade civil que trabalham em benefício dos partidos políticos demandam, desde o final dos anos 1980, que eles tenham acesso direto às tomadas de decisão. O OP fornece um meio de que os funcionários do governo possam dar à sua base política um papel direto nas tomadas de decisão do governo. (Wampler, 2007: 36)

Estas ponderações colocam a questão sobre os interesses em se criar o OP, por parte dos governos, de maneira incisiva. Haveria duas linhas explicativas complementares para que os prefeitos o fizessem: em primeiro lugar, o OP serviria como um meio de aproximar o prefeito dos mais destacados líderes comunitários e/ou da sociedade civil em todas as regiões do município. Os mais ativos, os mais bem articulados, aqueles que poderiam ser recrutados – como se verá a seguir – como futuros apoiadores em processos eleitorais. O OP tornaria possível ao prefeito ampliar sua base

social de apoio, para além de seu próprio partido político ou base social identificada com suas propostas, incorporando também, eventualmente, grupos e organizações que pudessem ter se colocado no campo alternativo à sua candidatura. A segunda linha explicativa, que se articula à primeira, é a de que o OP teria o efeito de recompensar seus apoiadores históricos com acesso franco à tomada de decisão sobre o orçamento.

A relação do OP com a conquista de apoios eleitorais também é colocada:

Os prefeitos e seus partidos enfrentam importantes eleições a cada dois anos. O OP não só fornece aos prefeitos a possibilidade de ter acesso constante aos líderes mais ativos das organizações da sociedade civil, mas também permite que os prefeitos identifiquem aqueles que fazem o melhor trabalho ao se tornarem seus apoiadores, o que é uma informação crucial para eleições. (Wampler, 2007: 37)

Sua proposta para este fator se estrutura sobre uma dupla chave: 1) os *interesses imediatos do governo*, que se dariam por pelo menos três elementos: a) o apoio das principais lideranças da comunidade e/ou da sociedade civil ao governo, tendo em vista a possibilidade destes influenciarem no processo de montagem do orçamento da prefeitura; b) a retribuição ao apoio de grupos sociais e políticos que já lhe prestavam apoio em momentos anteriores; e c) a informação, coletadas pelos funcionários da prefeitura, sobre os principais problemas demandados pelas comunidades, numa espécie de ouvidoria das necessidades populares.

De maneira complementar e interligada a estes interesses do governo estariam 2) os *interesses eleitorais*, pelos quais o OP é relacionado como: a) um canal de contato com as principais lideranças comunitárias e b) de avaliação sobre quais poderão se tornar bons apoiadores, ou seja, que possuem qualidades relevantes aos processos eleitorais. Ressalte-se que, aqui, os interesses eleitorais estão relacionados menos ao impacto do OP nas eleições – subentendido no terceiro fator (ver parágrafo seguinte) – e mais à base necessária para a articulação de uma campanha política bem sucedida, em que se obtém o apoio de lideranças que podem “puxar voto” a determinado candidato.

O terceiro fator explicativo para a criação do OP seria o partido político. Sendo o OP uma criação petista, este teria trazido ao partido a imagem de participativo, democrático e relacionado com justiça social. Por fim, o quarto fator explicativo seria o comprometimento ideológico do prefeito com o aprofundamento da democracia.

Não tratarei neste artigo destes dois últimos fatores, que demandariam outro tratamento teórico e analítico. Wampler trabalha a questão do partido político de maneira

mais geral, em seu sentido amplo, que a relaciona com as benfeitorias do OP à imagem do PT. Sem dúvida, é muito provável que esta imagem possa render dividendos eleitorais e que este fator seja importante para a tomada de decisão sobre a criação e manutenção do OP. A imagem do partido como proponente de governos abertos à participação popular, numa sociedade como a brasileira, tão alarmada com as deliberações ocultas e sempre suspeitas sobre o orçamento, pode render dividendos eleitorais.

Minha proposta de análise em relação aos partidos políticos e o OP, no entanto, é distinta da de Wampler e está mais relacionada aos interesses de fortalecimento organizativo dos partidos políticos. O OP também seria aos partidos um meio de: a) reconhecer novas lideranças locais e potenciais ativistas filiados; e b) reativar contato com militantes dispersos pelo município, possivelmente refratários aos desgastes da vida partidária mais constante e mais afeitos à atuação política nas comunidades.

Deste modo, Wampler propõe uma leitura ampla dos processos políticos que estão em jogo nas experiências de orçamento participativo, relacionando-as às propriedades das disputas político-eleitorais que movimentam a democracia representativa. Esta proposta parece ser bastante frutífera e aponta uma agenda de pesquisas não só sobre o OP, mas sobre as experiências empíricas estudadas pelos teóricos da democracia participativa e deliberativa, cuja principal dificuldade analítica parece ser relacioná-las ao contexto de disputa política e às instituições próprias da democracia representativa.

3. Governos, partidos políticos e o OP – comentário sintético sobre outros achados da literatura

O debate acadêmico sobre o orçamento participativo tem discutido, nos anos recentes, as relações entre as instâncias de participação e suas articulações com a sociedade política. A maior parte desta literatura relaciona-se à verificação empírica de elementos organizativos do OP que se relacionam atuação direta do governo e dos partidos governistas nas comunidades.

Um dos elementos discutidos é a relação entre os mobilizadores do OP e as comunidades. Esta conexão é uma constante nas experiências de OP, desde o caso de Porto Alegre, com os CROPs (Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo)

(Fedozzi, 2001) até os “supervisores” de Itabuna (Ottmann, 2006). A atuação de mobilizadores regionais para o processo participativo se constitui em uma das formas pelas quais se estabelece contato cotidiano com as principais lideranças e referências dos moradores de cada bairro, sobretudo aqueles mais mobilizados e organizados para a participação, o que é um enorme ganho em tempos eleitorais.

Em geral, estes agentes pertencem ao partido político governista. Assim, o OP proporciona a intensificação da atuação do que Panebianco (2005) chama de “pessoal de fronteira”, isto é, “agentes que mantêm relações privilegiadas com os diferentes segmentos ambientais” (p. 399). No caso de Porto Alegre, já a partir do segundo mandato petista, as disputas internas do partido passaram também a ocorrer no âmbito do OP ou fora dele, em outras instâncias governamentais. Nesse processo, as contratações ou alocações de líderes comunitários em cargos públicos passaram a ser moeda corrente na disputa pela ampliação da margem de poder, estabelecendo-se uma relação mais “orgânica” destes líderes com esta ou aquela força política interna ao PT e outros partidos governistas (Baierle, 2002).

O OP, portanto, será utilizado pelos partidos e suas facções como um lugar propício para a ampliação de seus quadros, na medida em que se configura como um novo ambiente de contato entre a sociedade política e os cidadãos. Neste sentido, entretanto, não se restringe apenas aos partidos governistas. O OP se constitui no principal espaço de representação política alternativo à Câmara de Vereadores e, por conseguinte, é um terreno a ser explorado. Os grupos políticos melhor organizados para atuar no OP podem levar vantagem na incorporação de novos quadros e melhorar seus resultados eleitorais nas regiões. Assim, o OP estabelece um processo contínuo de mobilização de militantes, para além dos períodos eleitorais, não apenas para os partidos governistas, mas, evidentemente, sob hegemonia deles.

Sobre a relação entre os representantes mais graduados do OP – delegados e conselheiros – e a sociedade política, há inúmeras análises. Rizek (2007), em trabalho sobre o OP paulistano, verificou o livre trânsito de delegados e conselheiros do OP em assessorias de vereadores e deputados. Teixeira e Tatagiba (2005), também em estudo sobre o OP de São Paulo, apontaram como delegados e conselheiros invariavelmente eram eleitos por indicação de vereadores. Esta situação foi também analisada por Ottmann (2006), em trabalho já citado. Gurza Lavalle, Houtzager e Acharya (2004) verificam uma estreita correlação entre a participação nos conselhos municipais de

políticas públicas e no OP da cidade de São Paulo e os vínculos entre os atores da sociedade civil e o Partido dos Trabalhadores, então no comando da prefeitura paulistana, apontando a necessidade de se verificar com mais acuidade as influências entre os atores da sociedade civil e o sistema partidário.

Rodgers (2009) vai mais fundo ao analisar o caso de Buenos Aires. O autor indica que a criação do OP portenho teria respondido à necessidade do prefeito Aníbal Ibarra de ampliar apoios internos e externos ao seu partido no governo, no contexto da crise política na Argentina nos primeiros anos da década de 2000. A gestão do OP foi delegada a um grupo interno à Frente Grande, o Grupo Espacio Abierto, preocupado em ampliar suas redes políticas na cidade. O coordenador do OP de Buenos Aires, Ariel Schifrin, líder do Espacio Abierto,

inseriu rapidamente pessoas de confiança em todas as dezesseis administrações descentralizadas e centros de participação (os Centros de Gestión y Participación, CGPs), com a instrução de que deveriam garantir uma forte presença partidária nos processos do OP que estavam sendo instituídos pelos CGPs. (Rodgers, 2009, p. 211-212)

É provável, portanto, que os objetivos de governo e partido (de situação), sejam vistos como complementares – uma vez que a melhor sustentação do governo, em tese, leva ao fortalecimento do partido situacionista. Entretanto, uma vez que o OP uma arena aberta à participação de todo e qualquer cidadão, torna-se inevitável que ele se configure em um espaço de disputa política por representação. Isto é, parece ser reducionista e unipolar a visão segundo a qual governos e partidos políticos, movidos por seus interesses de governabilidade e eleitorais, atuem sobre o OP de modo a incorporar novas lideranças e ampliar sua base de apoio. Tal linha de análise – que, de maneira geral, parece ter alto potencial explicativo – deve ser confrontada com o outro lado da polaridade, isto é, com os próprios participantes do OP, sobretudo em suas instâncias decisórias mais elevadas que, em tese, concentram as principais lideranças do processo, seus agentes mais relevantes e buscados por governos e partidos políticos. Este será o ponto principal de discussão do próximo tópico.

4. O orçamento participativo de Osasco

A partir deste momento, este artigo se vale de pesquisa referente à elaboração de minha tese de doutorado.³ Primeiramente, discuto o tema das dificuldades na execução das propostas deliberadas no âmbito do orçamento participativo. Em seguida, apresento os resultados principais de pesquisa realizada junto aos conselheiros do OP de Osasco, antecedida da explanação sobre sua metodologia.

As dificuldades na execução das propostas deliberadas no OP

As dificuldades para a efetivação das propostas de serviços e obras deliberadas pelo OP têm sido apontadas em alguns trabalhos (Bello, 2007; Neves, 2008; Teixeira e Albuquerque, 2006). As disputas mais intensas pelo orçamento ocorrem, evidentemente, no interior dos governos locais. Em Osasco, pode constatar que no próprio caminho entre a deliberação final do Conselho do OP sobre as metas orçamentárias e a finalização do orçamento das prefeituras pela Secretaria de Finanças há uma intensa negociação no interior do Executivo, em que a Coordenadoria do OP passa a atuar como “grupo de interesse”, como negociadora política no sentido de viabilizar, junto às secretarias e órgãos decisórios dos governos, que as determinações do OP sejam levadas em conta na elaboração da peça orçamentária (Romão, 2010).

Em Osasco, a elaboração das demandas do OP obedece ao seguinte processo: as plenárias deliberativas regionais, realizadas em cada uma das 18 regiões da cidade (atualmente 19), elegem três propostas de obras ou serviços prioritários para a região. O *compromisso* do governo, entretanto, é de execução de apenas uma delas. Assim, das 54 demandas apresentadas em cada processo – o processo de eleição das demandas se dá de dois em dois anos –, o governo tem o compromisso pela execução de apenas 18 delas, no curso de dois orçamentos anuais.

No processo de negociação interna ao governo municipal, existem mais obstáculos. Há pelo menos três atores principais neste momento. O primeiro deles é a própria Coordenadoria do Orçamento Participativo. Esta instância – que tem a função de coordenar os trabalhos do OP no nível do governo – faz a mediação entre os conflitos e

³ Esta pesquisa também foi utilizada, em parte, para a produção de artigo a ser publicado.

interesses expressos no Conselho do OP e os interesses de cada uma das secretarias de governo. Seu objeto de ação são as 18 demandas aprovadas pelo COP – uma por região – a expressão de todo o processo do orçamento participativo.

O segundo deles é a Secretaria de Finanças. Esta secretaria é responsável pela elaboração da peça final do orçamento a ser encaminhada à Câmara de Vereadores. É então que o processo de orçamento participativo se conecta ao modo mais comum em que são preparadas as peças orçamentárias nos municípios brasileiros. A Secretaria de Finanças estabelece os marcos da distribuição de recursos e as secretarias – estas, o terceiro ator neste processo – elaboram as suas peças orçamentárias próprias. Produzidos os orçamentos individualizados por secretaria, o todo da peça retorna à Secretaria de Finanças, que estabelece, desta vez, os cortes orçamentários a serem executados por cada secretaria. Ou seja, as secretarias precisam impor-se o corte de projetos que lhe são próprios, originados conforme suas estratégias de ampliação de serviços, amparadas por critérios técnicos e políticos. Neste momento, a Coordenadoria do OP busca convencer cada secretaria-fim a acolher as propostas do OP em sua “parte” do orçamento, isto é, considere a(s) demanda(s) do OP a ela relacionada quando a secretaria enviar sua proposta de orçamento para a Secretaria de Finanças.

Parte deste processo de negociação/convencimento já teria se dado no próprio Conselho do OP, em que há – reforçada pelas modificações em seu regimento interno ocorridas em março de 2010 – a possibilidade da presença de técnicos da Secretaria de Finanças e de várias secretarias-fim. Segundo o relato da coordenadora do OP, até o ano de 2009, isto aconteceu muito esporadicamente, sendo importante para que tal ocorresse a dedicação pessoal dos técnicos de determinada secretaria.

Não há garantias de que as 18 demandas negociadas e referendadas pelo Conselho do OP como a síntese da vontade popular venham compor a peça orçamentária a ser encaminhada aos vereadores. Como o processo de escolha de demandas ocorre de dois em dois anos, as demandas apresentadas, por exemplo, em 2008, poderão ser divididas no orçamento para 2009 e 2010: ou seja, se houver uma divisão por igual das 18 demandas, 9 delas seriam indicadas para o orçamento de 2009 e 9 delas seriam indicadas para 2010.

Por fim, é fundamental ressaltar que, para além de todas as dificuldades inerentes ao processo, os fatores que regem esta divisão – ou mesmo se as demandas serão realmente atendidas ou irão para o banco de demandas em “acompanhamento” que

tende a crescer indefinidamente –, são intrinsecamente *políticos*, e tem como substrato os acertos e desacertos internos aos componentes da gestão e aos ganhos políticos que podem ser obtidos com a execução de uma ou outra obra. Como ressaltou vereador entrevistado:

Há uma disputa constante por espaço e para mostrar que você pode fazer mais e melhor do que o outro. Cada secretaria vai tentar ter a sua fatia e tentar implementar a sua política de forma mais ampla. Lógico que o prefeito faz uma avaliação do custo/benefício político: “Aqui eu tenho uma demanda X, aqui eu tenho uma demanda Y; aqui eu ganho tantos votos, aqui eu ganho outros”. É inevitável o governante fazer o cálculo político eleitoral para executar uma obra. (Entrevista com vereador petista, 04/11/2009)

Há, portanto, uma intensa disputa interna entre a Coordenadoria e as secretarias pelo orçamento, em que está em jogo toda a legitimidade do processo do OP. Nesta disputa, pelo menos até o presente momento, a Coordenadoria – e o Conselho – tem tido dificuldades para fazer valer a escolha pelas demandas, o que é ainda mais obstaculizado pelas técnicas próprias dos departamentos financeiros do poder executivo:

A secretaria passa por cima da negociação e a gente só vai saber depois que a peça foi finalizada. Isso aconteceu muito até 2008. A secretaria passava para (a Secretaria de) Finanças e, mesmo acompanhando em Finanças, a gente não detectava o que era. A peça (orçamentária) é genérica demais, foi só no primeiro ano que se descreveu no orçamento o que era demanda mesmo, mas isso engessou muito o orçamento para fazer remanejamentos, gerou uma série de problemas técnicos. (Entrevista com a coordenadora do OP, 02/10/2009)

As dificuldades para a realização das demandas do OP poderiam gerar o abandono da participação e o fim do OP? Os elementos que apresentarei a seguir indicam que não. O OP parece ativar processos paralelos ao da mera participação em busca da aprovação de obras e serviços no orçamento público municipal, que o fortalecem enquanto instância política. A análise pretende apoiar os estudos sobre o sentido político-estratégico do OP, pelo qual este se constitui em espaço de visibilidade política, formação e identificação de novas lideranças e ampliação da base social de apoio ao governo. Tais predicados podem ter tornado o processo do OP relativamente independente de sua efetividade enquanto elemento de deliberação sobre o orçamento. Para fins de esclarecimento, apresentarei em primeiro lugar a metodologia utilizada na pesquisa e, em seguida, seus principais resultados.

Metodologia utilizada

A metodologia de pesquisa aqui proposta tem por objetivo investigar o que se constitui no foro máximo do processo participativo, o Conselho do OP. São funções do COP, segundo o Regimento do OP de Osasco:

- I) Apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a proposta de Orçamento Anual a ser enviada a Câmara de Vereadores;
- II) Apreciar e emitir opinião sobre o conjunto de obras e serviços constantes do planejamento de governo e Orçamento Anual, apresentado pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP; elegendo para tanto uma comissão de acompanhamento de obras e serviços com 5 (cinco) membros.
- III) Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar as receitas e despesas do Orçamento Público, opinando sobre eventuais alterações nos investimentos e planejamento; elegendo para tanto uma comissão de Finanças com 5 (cinco) membros.
- IV) Opinar e decidir, em comum acordo com o Executivo, a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária;
- V) Apreciar e emitir opinião sobre investimentos que o executivo entenda como necessário para a cidade.

Os integrantes do Conselho são eleitos aos pares por cada região do OP (em 2009 eram ao todo 18 regiões). A estes são somados cinco representantes do OP Jovem e cinco representantes são eleitos pelas sociedades de amigos de bairro, associações de moradores e entidades da sociedade civil. Ao todo, são 46 conselheiros titulares.

A proposta metodológica combinou o foco sobre o COP e a elaboração de um instrumento de pesquisa que não se prendeu à dimensão da sociedade civil, mas incorporou questões para que se fossem aferidos também os vínculos do entrevistado com a sociedade política.

O principal instrumento de pesquisa utilizado foi um questionário aplicado aos conselheiros. Ele foi dividido em três partes: a primeira produzia um *perfil socioeconômico do entrevistado*, com questões sobre sua renda familiar, grau de escolaridade, tempo de moradia em Osasco e outros aspectos.

A segunda parte buscava caracterizar as *relações sociopolíticas* do entrevistado, segundo as seguintes diretrizes:

1. manter foco duplo na caracterização dos vínculos do representante, tanto sobre as instituições da sociedade civil como sobre instituições e práticas ligadas à sociedade

política, buscando-se, assim, evitar que o instrumento de pesquisa atuasse para reforçar um ou outro componente da vida – associativa ou política – do conselheiro;

2. qualificar o vínculo do conselheiro a determinadas instituições e práticas sociopolíticas. Buscou-se detalhar aspectos como: liderança na instituição; efetividade da filiação/associação; nível de representação/vínculo; tempo de permanência na instituição etc.;

3. especificamente quanto aos vínculos com a sociedade política, estabeleceu-se a análise em quatro pontos principais: a) filiação a partidos políticos; b) nível de envolvimento com o processo eleitoral imediatamente anterior; c) participação em plenárias e reuniões políticas de vereadores e deputados; d) desejo de candidatar-se a vereador ou outro cargo público. Para fins analíticos, estes quatro pontos (a, b, c, d) se converteram em um *índice de envolvimento político*, que se conformou no elemento essencial da pesquisa.⁴

A terceira e última parte do questionário se referiu à caracterização da *relação do entrevistado com o OP*, que deveria ser percebida a partir das seguintes preocupações investigativas: a) tempo de contato com o OP e número de mandatos como conselheiro; b) autodeclaração sobre as motivações para a participação no OP e detalhamento do processo de eleição do conselheiro para seu cargo; c) relação com a coordenação do OP e com os outros conselheiros; e d) declaração sobre os principais sucessos e fracassos do OP.

Foi estabelecida a meta de entrevistar o máximo possível de conselheiros do mandato 2007-2009. Em uma entrevista exploratória com a coordenação do OP – em que foi esboçada uma primeira visão de seu funcionamento – foram obtidos os contatos dos integrantes do Conselho. A lista continha 56 nomes, entre conselheiros titulares e suplentes. Foi possível efetuar 32 entrevistas por telefone, sendo 23 com representantes titulares e nove com suplentes.

⁴ Para a construção do índice foi estabelecida a seguinte metodologia de análise das respostas dos conselheiros. A elas, foram imputados valores de 0 a 1, conforme a resposta fosse negativa (zero/0) ou positiva (um/1). Por adição, gerou-se uma escala de valores, de 0 a 4, que compuseram níveis de envolvimento político. A *questão b*, relativa à participação em campanha política, apontava seis possibilidades de resposta, organizadas de maneira crescente com relação à intensidade na participação nas eleições, desde “apenas votei” até “fui candidato”. Nesta questão, optou-se por dar valor 0 (zero) ao primeiro estrato e 1 (um) aos outros cinco níveis. De modo semelhante, a *questão c*, relativa à participação em plenárias de políticos, apontava cinco estratos, desde o primeiro “nunca fui” até o quinto e último “fui mais de dez vezes”. Nesta questão optou-se por dar valor 0 (zero) ao primeiro nível e 1 (um) aos outros quatro estratos. Para mais detalhes, remeto o leitor à minha tese de doutorado (Romão, 2010a).

Os conselheiros do OP

A tabela abaixo é composta pelos resultados da aplicação do índice de envolvimento político aos conselheiros entrevistados.

Tabela 1 – Conselheiros entrevistados e nível de envolvimento político

Pontuação / Nível de envolvimento político	nº de conselheiros	%
0 / nenhum	2	6,2
1 / baixo	3	9,4
2 / moderado	6	18,7
3 / alto	13	40,6
4 / muito alto	8	25,1
TOTAL	32	100

Verifica-se que, somados, aqueles que possuem *alto* ou *muito alto* envolvimento político representam 65,7% dos conselheiros. Estes estão plenamente engajados em processos típicos da prática da política institucional, como a participação ativa em campanhas eleitorais, o acompanhamento de mandatos parlamentares, a filiação a partidos políticos e a uma eventual disputa pela vereança. A maioria dos conselheiros, portanto, possui grande afinidade com processos e situações que caracterizam o campo de disputas da sociedade política.

Destaca-se a alta incidência de conselheiros *filiados a partidos políticos* (23 conselheiros ou 71,9%). Se considerarmos que, além dos conselheiros filiados, existem cinco conselheiros que se declararam *simpatizantes* (sendo 4 do PT e 1 do PSC), este número dos direta ou indiretamente envolvidos com partidos políticos sobe para 28 membros, ou 87,5% do total de entrevistados.

Destes, relacionam-se diretamente com o PT 13 filiados e quatro simpatizantes, ao todo 17 conselheiros (53,1% dos entrevistados). Demonstra-se, assim, um universo de participação que, embora seja fortemente dominado por petistas, apresenta considerável pluralidade: outros três conselheiros são filiados ao PSB e dois ao PV. Cada partido, entre DEM, PDT, PMDB, PTB e PTN, possui um filiado no COP.

Tabela 2 – Ligação dos conselheiros com partidos políticos

	PT	PSB	PV	DEM	PDT	PMDB	PTB	PTN	PSC	TOTAL
Filiados	13	3	2	1	1	1	1	1	-	23
Simpatizantes	4	-	-	-	-	-	-	-	1	5
TOTAL	17	3	2	1	1	1	1	1	1	28

Dos 23 filiados a partidos, apenas um foi dirigente municipal de seu partido (caso de um ex-secretário-geral do PMDB na cidade) e seis conselheiros foram membros dos diretórios municipais (os dois do PV, o do PMDB, o do PTN, um do PSB e um do PT). Isto pode indicar que os participantes do OP vinculados a partidos que não o PT têm mais expressão política interna em seus partidos. Para os petistas, o OP pode configurar-se em um dos principais espaços disponíveis para o início de uma carreira política, ou ao menos para se posicionarem melhor em suas relações com o partido e a sociedade política de maneira geral. Nos partidos de menor expressão na cidade,⁵ o OP parece ser um espaço ainda mais estratégico para seu crescimento e ampliação da visibilidade de suas principais lideranças.

A tabela seguinte aponta que mais da metade das filiações dos conselheiros a partidos políticos ocorreram no período entre 1 e 6 anos da realização da pesquisa, 13 delas. As maiores concentrações se encontram nos três últimos anos (10 conselheiros) e nos filiados veteranos, com mais de 10 anos de filiação (8 conselheiros). Parece haver, portanto, uma mescla entre pessoas que apresentam ligação mais antiga com os partidos políticos e outro grupo cuja filiação pode ter sido impulsionada pela participação no OP, embora não se possa ser conclusivo com os dados disponíveis.

Tabela 3 – Tempo de filiação x Partido Político

	PT	PSB	PV	DEM	PDT	PMDB	PTB	PTN	TOTAL
1 a 3 anos	6	0	2	0	1	0	1	0	10
4 a 6 anos	1	1	0	0	0	0	0	1	3
7 a 9 anos	0	1	0	0	0	1	0	0	2
10 anos e mais	6	1	0	1	0	0	0	0	8
TOTAL	13	3	2	1	1	1	1	1	23

Os elementos até aqui elencados mostram um forte vínculo da maioria dos conselheiros com os partidos políticos, em especial o principal partido governista, o PT.

⁵ As disputas eleitorais pela prefeitura de Osasco tem se polarizado entre PT e PSDB, pelo menos desde 2002. Ver capítulo 4 de Romão (2010a).

Considerando-se que, mesmo no interior dos partidos com tradição de participação de base mais forte, como o PT, há em geral um importante descolamento entre esta base e as direções partidárias – fato amplamente discutido pela literatura clássica dos partidos políticos – o OP parece apresentar a possibilidade de ampliação da atividade de membros dos partidos nos assuntos políticos, principalmente do PT, no caso.

Vale salientar que, com relação à ligação dos entrevistados com entidades (ONGs) e movimentos sociais – caracterizados, portanto, no campo da sociedade civil – 12 conselheiros declararam pertencer a ONGs e apenas quatro a movimentos sociais, números bastante inferiores, portanto, ao daqueles que dizem pertencer a partidos políticos.

Com relação ao segundo elemento constitutivo do índice de envolvimento político – a *participação na campanha eleitoral de 2008* – também é possível verificar uma alta incidência de conselheiros que se envolveram fortemente naquele pleito. Em primeiro lugar, há três conselheiros que se tornaram candidatos a vereador, sendo dois deles do PV e um do PTB, o que fortalece a ideia de que o Conselho do OP tem dado guarida àqueles que buscam obter visibilidade para candidatar-se à vereança local. Além destes, segundo a coordenadora do OP, existem pelo menos mais dois conselheiros não entrevistados que também foram candidatos, sendo um do PTN e outro do PT (Romão, 2010a).

Há quatro conselheiros entre aqueles que coordenaram setores das campanhas. Estes exercem uma colocação de confiança perante os candidatos a vereador ou à campanha majoritária situacionista.

Tabela 4 – Frequência sobre nível de participação na campanha eleitoral de 2008

PARTICIPAÇÃO NA CAMPANHA ELEITORAL 2008	n° de conselheiros	%
Apenas votou	5	15,6
Pediu votos no dia da eleição	1	3,1
Participou ativamente de toda a campanha	13	40,6
Foi "profissionalizado" na campanha	6	18,7
Foi coordenador de campanha	4	12,5
Foi candidato	3	9,4
TOTAL	32	100

Os “profissionalizados” ou remunerados são as pessoas que participam da campanha recebendo um salário ou gratificação mensal, os quais contam mais seis conselheiros. A soma destes três perfis (candidatos, coordenadores e profissionalizados)

resulta em 13 conselheiros. Ou seja, 40,6% dos entrevistados tiveram vínculos extremamente fortes com a campanha eleitoral em 2008. Se considerarmos ainda os outros 13 conselheiros que disseram ter participado ativamente da campanha de maneira voluntária, totalizam-se 81,2% de conselheiros tendo manifestado sua participação direta na campanha eleitoral.

Este aspecto fortalece – em certa medida até de maneira mais evidente que o quesito filiação partidária – a visão do OP como um manancial de apoio eleitoral de lideranças sociopolíticas. A questão diz respeito diretamente à campanha de 2008 e, portanto, mede melhor este aspecto do que a filiação partidária, uma vez que o indivíduo pode ser filiado a um partido e, no entanto, não ter participação em campanhas políticas, embora isto seja raro.

Quanto ao número de conselheiros que já participou de plenárias de políticos, basta que fiquemos com a quantidade daqueles que declararam ter participado de mais de dez plenárias, ou seja, aqueles dos quais é possível dizer que têm relativa intimidade com estes espaços, em geral reservados a apoiadores mais ou menos ativos de parlamentares. Estes somam 21 conselheiros, ou 65,6%.

Tabela 5 – Frequência da participação em plenárias de políticos

PARTICIPAÇÃO EM PLENÁRIAS DE POLÍTICOS	n° de conselheiros	%
Nunca participei	7	21,9
Uma vez	1	3,1
Até cinco vezes	2	6,2
Até dez vezes	1	3,1
Mais de dez vezes	21	65,6
TOTAL	32	100

Estas altas frequências devem ser comparadas com aqueles que declararam *querer ser ou que já foram candidatos a vereador*. Este número é menor do que os relativos àqueles que participaram da campanha de 2008 de algum modo ou mesmo dos que são filiados a partidos políticos: 11 conselheiros, ou 34,4% da amostra responderam que ou já foram candidatos ou pretendem ser. Embora este número não deva ser desprezado, afinal, indica que mais que um terço da amostra pretende iniciar uma carreira política, ele também demonstra que o desejo de ser candidato não deve ser o único fator a ser considerado ao deslocarmos o eixo de análise da sociedade civil para a sociedade política.

Tabela 6 – Frequência da pretensão a ser candidato a vereador

PRETENSÃO A SER CANDIDATO A VEREADOR	nº de conselheiros	%
Sim	8	25
Não	21	65,7
Já foi candidato	3	9,3
TOTAL	32	100

5. Considerações finais

Os elementos que aqui apontamos sugerem que a expressiva maioria dos conselheiros do OP de Osasco possui forte relação com a sociedade política. A verificação empírica de sua forte presença em partidos políticos, sua relevante participação em campanhas eleitorais e sua participação maciça em plenárias de vereadores e deputados: estes elementos sugerem que os interesses de governabilidade e de ampliação de base sociopolítica de apoio dos governos encontram no OP um ambiente propício.

Não é possível dizer se há relação entre a participação no OP e a filiação a partidos políticos ou o início de uma atividade política mais constante. Entretanto, a metodologia de pesquisa indicou uma especificidade com relação a outros trabalhos: a pouca relação entre os conselheiros e as entidades da sociedade civil (sindicatos, entidades da sociedade civil, movimentos sociais). É muito relevante o fato de tão poucos conselheiros entrevistados serem sindicalizados – apenas 15,6% – e de nenhum deles ocupar posição dirigente. No mesmo sentido, como vimos, é ainda menor a incidência de conselheiros que declararam participar de movimentos sociais (12,5%). Uma interpretação plausível deste dado é de que os membros de direções sindicais e de movimentos sociais já possuem seus próprios canais de relacionamento com a sociedade política. Ou seja, atores centrais da sociedade civil, sindicatos e movimentos sociais não só não parecem estar mobilizados para ocupar o espaço do OP como teriam que disputá-lo com indivíduos relativamente avulsos, que buscam ascensão no âmbito da sociedade política. Há, ainda, 7 dirigentes de entidades da sociedade civil, sendo que 6 deles apresentam alto ou muito alto envolvimento político. Parece ser fato que os agentes que efetivamente protagonizam a relação com o governo constituem-se em um grupo bastante

vinculado à sociedade política. Em geral, são filiados a partidos e bastante ativos em campanhas eleitorais.

Nas entrevistas, foi possível constatar que alguns conselheiros possuem ligações explícitas com vereadores eleitos ou secretários. Por outro lado, outros conselheiros indicaram que a vinculação a algum vereador parece ser o caminho para “avançar” no OP: “ali sempre tem que ter um vereador para trabalhar... eu não aderi, então a gente tem dificuldade de avançar...”. Destaca-se o entendimento do OP como um espaço de visibilidade política: “a gente é muito bem visto nas secretarias, o prefeito prestigia”. Outro conselheiro declarou que participou do OP “mais pelo meu amigo do PMDB, pra ver se ajudava na (sua) campanha (a vereador)”; outro conselheiro disse: “eu era candidato (a vereador), então queria ter obras no bairro”.

Os dados sobre a reeleição dos conselheiros para o mandato 2009-2011 fortalecem o significado estratégico do pertencimento ao Conselho. 15 dos 32 conselheiros entrevistados se reelegeram, sendo que a proporção mais expressiva está entre aqueles situados no nível *alto* de envolvimento político. Em 2009, os conselheiros alteraram o regimento interno do OP: previa-se apenas uma reeleição para o Conselho e, com a mudança, passou a ser permitida a reeleição sem limite de mandatos. Vale acrescentar que pelo menos quatro dos conselheiros não disputaram reeleição porque tinham assumido cargos comissionados na prefeitura ou na Câmara Municipal.

Tabela 7 – Envolvimento político x Reeleição para o COP

Reeleição 2009-2011	Categorias de envolvimento político				Total
	Nenhum/Baixo	Moderado	Alto	Muito alto	
Não	5	3	4	5	17
Sim	0	3	9	3	15
Total	5	6	13	8	32

A questão sobre os conselheiros que seriam candidatos a vereador foi debatida fortemente no COP, nos últimos meses de 2009. Segundo a coordenadora do OP, houve um debate intenso no Conselho sobre este assunto. Ao final, decidiram que os conselheiros que fossem se candidatar deveriam renunciar no prazo legal de desincompatibilização do poder público. O argumento é o de que os candidatos poderiam “se aproveitar do posto, pois eles teriam informação privilegiada”. Segundo a coordenadora do OP, este tema foi levantado pelos próprios conselheiros, o que reforça o

argumento de uma ampla relação deste espaço com as dinâmicas e disputas próprias da sociedade política.

O OP possibilita aos seus conselheiros uma relação próxima com membros do governo, vereadores e líderes locais de partidos políticos. Esta situação é vista, de maneira geral, como uma oportunidade ou de ingresso na carreira política, ou de elevação do capital político dos conselheiros. Consideradas válidas as teses que veem no OP um espaço estratégico para governos e partidos políticos, é possível compreendê-lo como um ambiente que capta as afinidades de interesse entre as elites da sociedade política local – em busca de ampliar sua capacidade de manter-se no poder – e aqueles que se situam em suas franjas, ávidos por colocar-se a seu dispor ou, de uma maneira menos elitista, compartilhar de seu projeto político.

Bibliografia

AVRITZER, L. (1996), *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo, Perspectiva; Belo Horizonte, Editora da UFMG.

_____. (2002), *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton e Oxford, Princeton University Press.

_____. (2003), “O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”, in AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs.), *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo, Cortez.

_____. (2009), *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

AVRITZER, L. e PEREIRA, M. L. (2005). Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte, número especial, março, p. 14-39.

AVRITZER, L. e WAMPLER, B. (2004). Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. e NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, p. 210-238.

- BAIERLE, S. (2002). OP ao termidor? In: VERLE, J. e BRUNET, L. (orgs.). *Construindo um mundo novo: avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Brasil*. Porto Alegre: Guayí, p. 132-164.
- BELLO, C. (2007). Orçamento participativo em São Paulo: uma invenção de limitado alcance. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, p. 103-127.
- BOHMAN, J. (1996). *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- COELHO, V. S. (2004). Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. e NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, p. 255-269.
- _____. (2007). A democratização dos conselhos de saúde: o paradoxo de atrair não aliados. São Paulo. *Novos Estudos*, n. 78, p. 77-92, julho.
- _____. (2009). Conselhos de Saúde no Brasil: incluindo os excluídos?. In: CORNWALL, A. e COELHO, V. S. (orgs.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública, p. 55-75.
- COELHO, V. S. e FAVARETO, A. (2007). Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, E. e TATAGIBA, L. (orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, p. 97-126.
- COHEN, J. (1997). Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J. e REHG, W. (eds.). *Deliberative democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, p. 67-92.
- _____. (1998). *Reflections on Habermas on democracy*. Florence: European University Institute.
- CORNWALL, A. (2009). A democratização da administração dos serviços de saúde: o caso do Cabo de Santo Agostinho, Brasil. In: CORNWALL, A. e COELHO, V. S. (orgs.). *Novos espaços democráticos: perspectivas internacionais*. São Paulo: Singular; Esfera Pública, p. 181-205.
- FEDOZZI, L. (2001). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ª ed.
- GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P.; ACHARYA, A. (2004). Lugares e atores da democracia: arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo. In: COELHO, V. S. e NOBRE, M. (orgs.). *Participação e*

- deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, p. 343-367.
- FUCKS, M. PERISSINOTTO, R.; SOUSA, N.R. (2004). *Democracia e participação*: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba: Editora da UFPR.
- NEVES, A. (2008). *Cultura política e democracia participativa*: um estudo sobre o Orçamento Participativo. Rio de Janeiro: Gramma, Faperj.
- OTTMANN, G. (2006). Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil. *Novos Estudos*, n. 74, março, p. 155-175.
- PANEBIANCO, A. (2005). *Modelos de partido*: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes.
- RIBEIRO, A. C.; GRAZIA, G. de (orgs.). 2003. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*: período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, Fórum Nacional de Participação Popular - FNPP.
- RIZEK, C. (2007). São Paulo: orçamento e participação. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, p.129-56.
- RODGERS, D. (2009). Subvertendo os espaços participativos? Políticas locais e orçamento participativo na Buenos Aires pós-crise. In: CORNWALL, A. e COELHO, V. S. (orgs.). Op. cit., p. 207-228.
- ROMÃO, W. M. (2010a), Nas franjas da sociedade política: estudo sobre o orçamento participativo. Tese de doutorado, São Paulo, Universidade de São Paulo.
- _____. (2010b), “Entre a sociedade civil e a sociedade política: Participatory institutions in democratic Brazil”. *Novos Estudos*, 87, 199-206.
- SHAH, A. (ed.). (2007). *Participatory budgeting*. Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- SILVA, F.; JACCOUD, L; BEGHIN, N. (2005) Políticas sociais no Brasil - participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, p. 373-408.
- TATAGIBA, L. (2002) Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- TEIXEIRA, A. C. e TATAGIBA, L. (2005). *Movimentos sociais e sistema político*: os desafios da participação. São Paulo: Instituto Pólis, PUC-SP. (Observatório

dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise de políticas públicas da cidade de São Paulo, 25).

TEIXEIRA, A. C. e ALBUQUERQUE, M. C. (2006). Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.) *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp.

TONELLA, C. (2006). *Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos gestores*. Maringá: Eduem.

WAMPLER, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park, The Pennsylvania State University Press.