

Comunicação:
Gestão pública, participação popular e a intermediação de interesses das comunidades nas experiências de orçamento participativo no Brasil

GT 07: Desarrollo territorial y local: desigualdades y descentralización

Antônia Jesuíta de Lima
Teresina – PI (Brasil)

Resumo:

O debate sobre as instituições políticas contemporâneas aponta para a redefinição das relações entre Estado e sociedade e para novos paradigmas de gestão orientados pelos princípios da descentralização e participação. No Brasil, estes parâmetros foram associados à reversão do autoritarismo que historicamente norteou o *modus operandi* das políticas públicas. Assim, desde as últimas décadas do século XX emergem, em nível local, diversos formatos de gestão participativa que apontam para a democratização dos espaços públicos. Este artigo resulta de pesquisa sobre a experiência de participação popular na gestão orçamentária de Teresina, (nordeste do Brasil), que buscou verificar em que medida esse instrumento permitiu que se construísse um novo padrão de relações na dinâmica da intermediação de interesses das comunidades locais. A metodologia envolveu análise documental, observação direta e aplicação de questionário e entrevistas com representantes de comunidades. Os dados revelaram que o OP representa, de fato, um avanço nas relações entre Estado e sociedade, pois enseja que a população tenha acesso à discussão sobre as ações do governo, mas identificaram também a reiteração de práticas clientelistas, como elemento de constrição à participação democrática no processo decisório.

Palavras-chave: gestão pública, participação, intermediação de interesses

Introdução

A participação institucionalizada é realidade no Brasil. As experiências de conselhos gestores e de orçamento participativo (OP) se estendem pelo território nacional, recobrando municípios de todas as regiões. O OP, originalmente centrado em grandes capitais e identificado com o Partido dos Trabalhadores (PT), disseminou-se em cidades de diferentes tamanhos e governados por orientações políticas diversas. Com um formato de participação política distinto das formas tradicionais, esse arranjo institucional surge sinalizando com impactos positivos na formulação e implementação de políticas públicas.

Pelo ineditismo e resultados considerados bem sucedidos, o caso da capital gaúcha tomou-se modelar para outras iniciativas municipais expandidas por todo o país, que buscaram adaptar aquele desenho institucional às realidades locais. Igualmente foi referência para os inúmeros estudos realizados ao longo dessas duas últimas décadas sobre os fóruns participativos institucionalizados, gerando um sem número de análises, em sua maioria, de estudos de caso, cujos resultados foram, em

grande medida, e inadvertidamente adotados como paradigma para o estudo de outros contextos com peculiaridades políticas, econômicas, sociais e culturais.

Balances críticos recentes identificam no escopo dessas pesquisas uma diversidade de padrões analíticos, com conclusões muito distintas e até discrepantes, configurando-se um perfil em que se tem, de um lado, análises carregadas de um forte otimismo e um certo vezo de enaltecimento das chamadas experiências exitosas, de outro, leituras críticas sugerindo mais objetividade na forma de manejo e na análise dos dados.

Estudo produzido no começo dessa década, por Avritzer e Navarro (2003), dava conta da variação significativa no espectro das experiências e alertava para uma tendência de concentração de resultados positivos em poucos casos. Nessa mesma direção, Wampler (2003) ressaltava que o impacto variava muito, encontrando-se desde resultados importantes em alguns casos a marginais, em outros, e atentava para a necessidade de se compreender as circunstâncias locais em que se desenvolvem as experiências, de modo que se possa explicar as reais contribuições desse instrumento para a ampliação da democracia. Romão (2011, p. 240), por seu turno, lança dúvidas sobre o potencial democratizante das experiências de OP, ao constatar que “[...] a virtual transferência de poder do Executivo à deliberação pública sobre o orçamento, restringe-se a indivíduos fortemente vinculados às disputas políticas locais”.

Este artigo é fruto de uma pesquisa sobre governança urbana, realizada entre 2008 e 2011, em que se analisaram experiências participativas em Teresina - PI. A análise orientou-se pelas seguintes premissas: a primeira, fundamentada em Boschi (1999), parte do entendimento de que o OP enseja um ambiente propício à consolidação de relações horizontais entre Estado e sociedade, com repercussões no acesso ao processo decisório acerca das verbas orçamentárias; a segunda apóia em D’Ávila Filho (2000) segundo a qual as dinâmicas de intermediação de interesses geradas nessas novas experiências convivem com práticas verticalizadas e conservadoras.

O texto contém uma revisão teórica sobre o significado desses canais institucionais de participação para a democratização da gestão pública, de uma contextualização do OP na realidade teresinense e, finalmente, de uma análise sobre relações e práticas estabelecidas no processo de construção da decisão sobre as demandas da população.

1. O Orçamento Participativo (OP) e as práticas de intermediação de interesses

No Brasil, a partir da década de 1990 observa-se uma reconfiguração do poder local, decorrente de iniciativas autônomas de gestores municipais, mas, sobretudo, das inovações institucionais introduzidas pela Constituição de 1988: descentralização das políticas sociais e introdução de esferas participativas no processo decisório, como conselhos gestores, conferências de políticas setoriais e audiências públicas.

Conforme Dagnino (2002), as primeiras análises apontaram para certo consenso sobre o impacto positivo dessas experiências no processo de construção de uma cultura democrática, baseando-se tal avaliação em três aspectos centrais: a confrontação entre as concepções elitistas de democracia e as tecnocráticas e autoritárias sobre a natureza do processo decisório no interior do Estado; o reconhecimento do outro como portador de direitos e da legitimidade do conflito, elementos inerentes a democracia e a cidadania; e a instauração de canais de publicização das reivindicações e dos direitos de cidadania.

Tatagiba (2002), explorando o potencial deliberativo dos conselhos gestores, ressaltou-lhe o caráter inovador por permitirem que setores tradicionalmente excluídos pudessem influenciar no processo de produção e implementação das políticas públicas, enquanto Avritzer (2002) vislumbrou no OP um espaço que potencializa a deliberação pública, em virtude da capacidade de criar mais eficiência administrativa e maior equidade. Nesse mesmo sentido, Azevedo e Anastásia (2002, p. 89) afirmaram que a criação de arenas públicas de negociação, como o OP, tinha o mérito de “[...] combinar as

características democráticas e progressistas com sua capacidade de competir vantajosamente com as práticas clientelistas tradicionais”.

Ressaltadas essas virtualidades, parte considerável das reflexões buscou identificar os fatores concorrentes para a emergência de uma experiência que buscava inverter uma prática que é prerrogativa do legislativo, a de deliberar sobre o orçamento público. Boschi (1999), utilizando-se dos conceitos de *accountability*, governança e capital social (PUTNAM, 2000), comparou experiências de Belo Horizonte e Salvador e concluiu que a possibilidade de se institucionalizar práticas de governança está diretamente relacionada à capacidade de esses arranjos institucionais neutralizarem os métodos clientelistas. Tal efeito se vincularia à geração de capital social, “[...] com a instauração de práticas e estruturas horizontais que reduzem o impacto de relações assimétricas extremamente desiguais” (BOSCHI, 1999, p. 16).

Avritzer (2003), por sua vez, observou que as experiências do OP guardam particularidades, em que elementos locais, regionais ou mesmo de escala jogam papel determinante na forma e na sua consolidação. Nesse sentido, ressaltou que quatro variáveis podem favorecer o bom desempenho do OP - desenho institucional, infraestrutura associativa, vontade política das autoridades competentes e capacidade financeira do município.

No caso de Porto Alegre, de acordo com Wampler (2005), o sólido vínculo do então prefeito, Olívio Dutra, com os movimentos sociais e o caráter progressista da coalizão política que o elegeu foram fundamentais para a implementação de um instrumento de gestão compartilhada do fundo público nos moldes do OP, constituindo-se a vontade política do governante um fator importante na sua implementação. Já Avritzer (2003) ressaltou como elementos importantes nesse processo a complexa engenharia de participação social envolvida na elaboração do orçamento e a tradição associativa, enquanto Marqueti (2003) enfatizava o aumento da capacidade administrativa e financeira do município.

Com relação às potencialidades contidas no desenho institucional do OP, Boschi (1999) destaca que para o caso de Belo Horizonte características da engenharia institucional tiveram implicações significativas no êxito do programa. No âmbito das apreciações positivas, pontua a criação de mecanismos institucionais que permitiram que as comunidades interferissem diretamente na definição de prioridades de investimentos e na escolha das lideranças aptas a representá-las no momento da escolha das propostas a se incorporarem no orçamento municipal. Outro aspecto positivo que Boschi (1999) identificou na capital mineira diz respeito à introdução do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), destinado a garantir prioridade no atendimento das demandas apresentada pelas regiões com maiores níveis de carência, o que supostamente garantiria a equidade na distribuição dos recursos.

Avritzer (2002, p. 19) assevera que o desenho institucional é fundamental na dinâmica da gestão pública local, mas considera que “[...] a preexistência de práticas participativas na sociedade civil aumenta as possibilidades de sucesso dos arranjos participativos introduzidos pelas administrações públicas em âmbito local”. Com isso, sustenta que o intenso ativismo da população da capital gaúcha em face das questões sociais e políticas favoreceu o sucesso alcançado pelo OP naquela cidade.

Essa afirmação mantém identidade com a ideia de Putnam (2000), segundo a qual contextos caracterizados por uma forte tradição associativa tendem a apresentar maiores chances de êxito na operacionalização do OP, ao passo que os carentes de dinamismo associativo apresentam um baixo potencial para obtenção de resultados positivos. Neste sentido, considera-se que o OP, quando situado em um contexto social em que há estreita articulação entre a sociedade civil e os agentes governamentais, tende a diluir as práticas clientelísticas em benefício da ampliação de espaços públicos voltados para a deliberação e intermediação de interesses. Por conseguinte, um dos méritos do OP reside no

[...] grande potencial educativo, significando ganhos em várias dimensões da cidadania. Tal como concebido, o processo através do qual é elaborado permite que, a partir de demandas particularistas e através de um processo de filtragem

e de negociações sucessivas, sejam discutidas questões mais amplas da cidade (AZEVEDO; MARES GUIA, 2001, p. 190).

Nesse mesmo registro, Souza (2001) ressalta que um dos grandes valores desses arranjos reside na delegação de poder às camadas de menor poder aquisitivo e despojadas de incentivo para participação na vida política local. Destarte, a incorporação de um instrumento para viabilizar a intervenção das comunidades na discussão da distribuição dos recursos públicos geraria um *feedback* para que o cidadão comum desenvolvesse uma consciência política assentada numa cultura de participação nos destinos da administração pública.

Marquetti (2003), por seu turno, afirma que o OP também encerra o potencial de impactar as condições concretas de vida dos segmentos pauperizados, uma vez que dispõe da capacidade de canalizar os investimentos públicos para as regiões com altos índices de pobreza e carência no provimento de obras e serviços. Tal inferência resultou de estudo do autor sobre o caso de Porto Alegre, pelo qual constatou que o nível de investimento se deu na razão direta do grau de pobreza da região, tendo concluído que a participação da sociedade na elaboração do orçamento imprimiu critérios de justiça social na alocação das verbas públicas.

A despeito das apreciações positivas mencionadas, diversos estudos apontaram para as ambiguidades encontradas nessas experiências. Costa (2006), ressaltando uma supervalorização das virtudes desses arranjos participativos, declara que as apreensões acríicas negligenciam os obstáculos que cercam a questão da inclusão da população nas arenas decisórias. São entraves de ordem política, cultural e econômica que constroem o potencial democrático das instituições participativas e interferem na capacidade de mobilização e no comprometimento ético-político dos atores sociais.

As armadilhas da participação se mostraram visíveis para Milani (2006) ao analisar experiências de gestões descentralizadas na Bahia. Segundo o autor, a convivência de uma cultura política eivada de práticas clientelísticas com o mandonismo local, tem gerado sérias limitações para a consolidação de esferas participativas. Além disso, obstáculos de ordem socioeconômica e política agem contra a efetivação dos espaços democráticos, “[...] podendo, inclusive, aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos” (MILANI, 2006, p. 6.).

Por outro lado, Sousa (2001) ressalta que o mérito do OP reside mais no aspecto político que econômico, pois acredita que a crítica situação financeira da maioria dos municípios brasileiros impede que os ganhos materiais auferidos através dessa instância possam impactar significativamente as condições de vida dos grupos economicamente desfavorecidos. Assim, o fato de esses segmentos terem acesso às arenas decisórias, *per se* já é de grande relevância, dado que enseja o desenvolvimento de uma consciência política.

Destarte, a maioria dos estudos realizados ao largo desses vinte anos, mesmo com abordagens analíticas e achados teóricos distintos, convergem no sentido de reconhecer que os fóruns participativos sinalizaram para a instauração de novas práticas e relações entre Estado e sociedade. Verifica-se, no entanto, que passada a euforia das primeiras análises, estudos, como os de Lüchmann (2008), alertam para a complexa dinâmica dessas experiências e questionam as possibilidades reais de promoverem alterações significativas nas condições de vida das populações atingidas pela intervenção.

Entre as inúmeras dificuldades encontradas na viabilidade do OP enquanto instrumento de democratização da gestão pública diz respeito à limitação de recursos destinados à decisão popular e a sua distribuição assimétrica, constatado por diversos estudos, como os de Lima (2010), o que aponta para a tendência de se reforçarem as mesmas distorções no acesso aos recursos públicos.

Além dessa assimetria, as experiências participativas sofrem o reflexo das desigualdades sociais que dificultam a mobilização dos setores subalternos e contribuem para a permanência do clientelismo e outras estratégias de cooptação e manipulação da população pelas elites, que se utilizam do capital político e econômico para corromper o caráter democrático das arenas participativas (LÜCHMANN, 2006).

Romão (2011) diz que a descoberta mais desconcertante, sobretudo para a literatura que exalta o protagonismo da sociedade civil nessas experiências, é a de que aqueles que se aproximaram do OP por considerá-lo um espaço de participação relativamente protegido das disputas político-partidárias tendem a se afastar por perceberem que o debate público do OP parece ficar em segundo plano entre as preocupações da maioria dos conselheiros. Percebeu que os conselheiros, em sua maioria, sentem-se valorizados por integrarem o fórum máximo de deliberação, e vêem no instrumento a possibilidade de aumentar seu capital político e alçar-se a posições mais centrais na sociedade política local. Alguns deles conseguem se agregar a gabinetes de vereadores ou à máquina pública municipal.

Schneider e Goldfrank (2005), que investigaram a experiência de implantação do OP no Rio Grande Sul, ocorrida entre 1999 e 2002, concebem as inovações institucionais de caráter participativo como uma estratégia política forjada pelo executivo para obter vantagens na disputa eleitoral, bem como granjear recursos políticos para fazer impor as decisões do gabinete municipal em detrimento do poder de veto do legislativo. Tal interpretação enquadra o OP como mais um instrumento adotado estrategicamente pelo gabinete municipal com o intuito de beneficiar determinado segmento do governo no jogo da competição partidária. Um dos argumentos utilizados pelos referidos autores para corroborar essa assertiva consistiu na demonstração de que este mecanismo fortaleceu o vínculo do então governador do estado, Olívio Dutra, com suas bases eleitorais de sustentação, posto que os simpatizantes do partido do governo aparecem sobrerrepresentados entre o total dos participantes do OP.

Sob essa ótica, compreende-se que a iniciativa de implementar o OP tende a ampliar a probabilidade de reeleição do gestor que institui a medida, bem como elevar as chances do seu partido atrair um maior número de votos em outras cidades. Além dessa vantagem, a criação de uma instituição participativa, calcada na interlocução direta entre o gabinete municipal e a população, age no sentido de aumentar a popularidade do prefeito, o que aumenta o capital político do representante do executivo, o qual se utiliza dessa prerrogativa para enfraquecer o poder de veto exercido pelos legisladores da oposição, e assim ampliar a capacidade decisória do gabinete municipal.

Com efeito, esse tipo de procedimento sinaliza para o constrangimento do caráter democrático que deveria presidir as institucionalidades vinculadas à inserção do cidadão comum no processo governativo, e é justamente neste ponto que estão concentradas as principais críticas que incidem sobre o papel exercido pelos arranjos participativos na configuração da vida política local.

A principal crítica centra-se na afirmação de que a criação de esferas participativas orientadas para descentralizar o poder de decisão implica na distribuição automática de autoridade decisória entre os atores não governamentais, à qual se interpõe o argumento de que, mesmo nesses ambientes, existem meios de cooptação e instrumentalização da participação cidadã pelos agentes estatais.

Ademais, existe ainda a possibilidade de a representação da sociedade civil sofrer uma descaracterização devido à atuação de indivíduos centrados na defesa de interesses corporativos em detrimento da exposição de preferências orientadas para o bem coletivo. Há ainda o risco de que essas inovações constitucionais sejam transformadas em espaços travestidos do ideal democrático que, no entanto, favorecem a reatualização das práticas políticas tradicionais caracterizadas pela preeminência do privado em relação ao público (COSTA, 2006).

Contudo, os estudiosos argumentam que, se não é possível eliminar completamente o clientelismo das interações entre governo e sociedade, a instituição de formatos de gestão participativa acena como uma alternativa capaz de atenuar os efeitos perversos das trocas motivadas por interesses particularistas, ao se instaurar um ambiente propício à negociação de recompensas que contemple um escopo mais abrangente de beneficiários.

2. O OP em Teresina-PI: novas e velhas práticas de intermediação de interesses

Teresina, capital do Piauí, localiza-se na mesorregião Centro-Norte piauiense, à margem direita do Rio Parnaíba, ocupando uma área de 1.756 km² (IBGE, 2010). Pela condição de centro político-administrativo, cresce, desde a década de 1940, do século XX, a taxas elevadas e superiores às do estado. Em 1960 já registrava um incremento demográfico de 4,63%, com ápice em 1980, quando ostenta 5,53%. Embora na década de 1980 ainda se registre uma urbanização acelerada, o índice de crescimento começa a se reduzir, caindo para 4,28%, 1,99% em 2000 e 1,30%, em 2007 (LIMA, 2010a). Atualmente, a cidade conta com uma população de 814.230 habitantes (IBGE, 2010).

Seguindo a dinâmica estadual, a economia teresinense está baseada no setor de serviços, com forte presença do setor público. Em 2005, apresentou um PIB de apenas R\$ 5.245.724, o que lhe conferiu a 20^a posição entre as capitais brasileiras e 7^a entre as do Nordeste. No PIB *per capita* exibiu situação igualmente desconfortável: último lugar entre as capitais nordestinas, com R\$ 6.650. Os números relativos à renda reforçam o quadro de vulnerabilidade social de grande parte da população teresinense: em 2000, entre as pessoas ocupadas por classe de renda, 36,2% se encontravam na faixa de até um salário-mínimo e 27,0% na de mais de um a dois, valendo pois dizer que, no total, 63,2% recebiam até dois SM (IBGE, 2000)..

A experiência de gestão participativa na elaboração do orçamento municipal surge em 1997 quando Teresina, como diversos municípios brasileiros, em cumprimento às exigências constitucionais, se empenhava em criar os conselhos gestores de políticas públicas, processo que se inicia na gestão de Wall Ferraz e Francisco Gerardo¹ (1993-1996) e se consolida no governo de Firmino Filho (1997-2000; 2001-2004). O Orçamento Popular (denominação local para a gestão participativa orçamentária) nasce com uma particularidade: não deriva de um governo do PT, mas de um partido de centro, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o que era inusitado porque até aquele momento a maioria dos casos de OP se concentrava em municípios governados por partidos do espectro da esquerda². Também chamava a atenção o fato de o Nordeste registrar poucas experiências nos moldes desse arranjo participativo³.

Firmino Filho propunha-se a inserir a sociedade civil no processo de gestão da cidade criando, entre suas primeiras medidas, o OP ((LIMA, 2010a). Entretanto, este se configurou com uma proposta bastante diversa do desenho de Porto Alegre, pois, a sistemática inicial tinha um formato muito limitado, no sentido de conferir capacidade decisória à população: além de consistir em apenas uma etapa (seminários zonais), onde se discutiam as prioridades, restringia a representação da sociedade civil na Comissão de Orçamento Popular (COP)⁴, instância de deliberação da peça final a ser incorporada no plano orçamentário municipal.

Desse modo, a participação tinha caráter meramente consultivo, inconsistente, pois, com seus pressupostos. Destarte, a experiência local recebeu fortes críticas, o que redundou em mudanças, de sorte que, no ano seguinte (1998) a estrutura do OP se apresenta totalmente modificada, com a constituição de três esferas de discussão (assembleias zonais, reuniões temáticas e fóruns zonais).

¹ Francisco Gerardo assumiu a prefeitura em 1995, após o falecimento de Wall Ferraz.

² Conforme Avritzer (2006), até 1997 as experiências de OP tiveram um cunho eminentemente partidário, já que a grande maioria (62%) estava vinculada ao PT. Após essa data configura-se uma tendência à sua expansão e pluralização no universo partidário, de modo que, entre 2000 e 2004, das 170 experiências encontradas no país, apenas 47% eram de administrações do PT, enquanto 57% se distribuíam em outros partidos no campo de esquerda (PSB, PDT e PC do B).

³ De acordo com Ribeiro e Grazia (apud MILANE, 2007), entre 1997 e 2000 as regiões Sul e Sudeste do país concentraram, respectivamente, 45,6% e 37,8% das experiências de OP. Segundo Avritzer (2006), em 2004 mantinha-se essa tendência de concentração, destacando-se os estados do RS, SP e MG, com uma baixa presença nos estados das regiões Norte e Nordeste.

⁴ Na primeira composição da COP, a representação da sociedade civil era de somente dois membros, indicados por duas Federações de Associações de Moradores, sendo os demais representantes do poder executivo (quatro dirigentes de órgãos) e um da Câmara Municipal.

Nesse novo desenho, duas alterações se destacavam: a instituição dos agentes do OP, responsáveis pela mobilização das comunidades para as discussões nas reuniões temáticas, e a dos delegados zonais, que representariam as regiões na COP. Igualmente importante foi a criação das reuniões temáticas, que despontava como uma estratégia de promoção de um debate global da cidade, evitando-se, assim, os localismos. Os ajustes revelavam não só o interesse da administração em consolidar o programa e qualificar a representatividade, mas também visava responder às pressões das comunidades (LIMA, 2010).

Nos anos subsequentes, novos ajustes se fizeram, porém, nem todos implicaram em aperfeiçoamento do exercício democrático. É o caso da supressão das reuniões temáticas, um espaço que, apesar de não ter caráter deliberativo, era um canal aberto de debate entre distintos segmentos sociais, de agentes públicos e de representantes do poder legislativo. Ora, a ausência de canais para o debate de temas com impacto global sobre os habitantes do município limitam o interesse pela participação à população carente, que projeta no OP as expectativas de atendimento a serviços básicos tendendo esse caráter emergencial e paliativo a desestimular a participação de segmentos que já desfrutam dessa infraestrutura básica.

No que respeita à COP, inicialmente esta era constituída predominantemente por membros do executivo, nomeados pelo secretário de Planejamento. A partir de 1998, com a inclusão dos delegados, verificou-se uma alteração importante na representação popular nessa instância, pois, nas ampliações sucessivas de seu quadro, coube aos membros da sociedade civil o maior incremento. Entretanto, o quórum, *per se*, não é suficiente para assegurar que as deliberações sejam coerentes com a vontade dos representados, podendo haver a defesa de demandas fragmentadas e a imposição de interesses particulares, em detrimento do bem coletivo. A leitura de relatórios da COP e o contato com lideranças que participam ou participaram do OP indicam que a função de delegado foi ocupada, repetidas vezes, pelos mesmos atores. Considerando-se que eles atuam na instância de deliberação máxima do OP, infere-se que o controle dessa função por um grupo restrito de representantes pode levar ao encastelamento de determinados interesses e a não legitimidade desse canal de participação.

O caráter democrático das deliberações também pode ser desvirtuado pela assimetria entre Estado e sociedade, que enseja o acesso privilegiado aos recursos da máquina estatal de pessoas que estabelecem negociação privadas com os agentes estatais e favorecem demandas no âmbito das decisões na COP. Isto é, a despeito de o OP se pautar pela publicização do debate e o incentivo à transparência na alocação dos recursos públicos, coexistem nesse espaço práticas clientelísticas na intermediação de interesses entre o Estado e a sociedade. Por outro lado, um dos motivos que levam as comunidades a participarem do OP é justamente a expectativa de negociar abertamente com os seus pares e o poder público o atendimento das suas reivindicações.

No acompanhamento a fóruns do OP, edição 2010/2011, pode-se constatar que o suposto consenso sob o qual estes se realizam, na verdade, expõe a forma burocratizada e despolitizada do processo, afirmada pelo bloqueio a tentativas de promover debates sobre os interesses gerais das comunidades. Destarte, com essas esferas transformadas em mero cumprimento de exigência formais, o OP não tem sido capaz de ensejar uma ampla discussão visando à construção de consensos em prol do bem coletivo. Além de as discussões serem dominadas pelo localismo, não há incentivo à pluralização de ideias.

Com o esvaziamento do conteúdo democrático, cria-se um ambiente propício ao surgimento de barganhas, personalismos, manipulações e outras formas de privatização do público, vícios que atuam como entrave para que o OP se constitua, de fato, um mecanismo de incorporação de diversos segmentos da sociedade num processo aberto de decisão pública. Com efeito, o espaço tem sido apropriado por um pequeno grupo de lideranças que lançam mão de um arco de alianças para ampliar o seu poder de veto, permitindo-lhes a renovação sucessiva na cadeira de delegado e captação da maior quantidade de recursos para as suas regiões e comunidades aliadas. Em meio a esse jogo de influência,

diversas áreas carentes, cujas entidades não se articulam com outras para negociar a troca de votos perdem “voz e vez” nesses espaços.

Acresça-se que a baixa rotatividade na composição das representações populares no OP pode produzir um efeito contrário ao princípio democrático, pois, uma vez que a sociedade civil não configura um bloco homogêneo, porquanto atravessada por estratificações sociais, diferenças quanto aos valores, aspirações e concepções ideopolíticas (TEIXEIRA, 2001), esses sujeitos podem não exprimir os interesses das comunidades. Dessa maneira, como alerta D’Ávila Filho (2000), um arranjo que teria o objetivo de propiciar a participação de setores sociais antes excluídos do processo decisório de alocação de recursos públicos, tende a restringir-se a determinados interesses de lideranças ou grupos. Referindo-se a esse viés, manifestou-se, assim, um delegado:

Lamento esse processo, porque você acaba contemplando pessoas que já estão a 6, 7, 8 anos à frente dessa discussão, nós temos delegados lá que estão desde o começo, do primeiro dia do Orçamento até agora, 10 anos depois. E não muda, não renova, eu conheço caras que..., velhos caciques do Orçamento, pessoas que se duvidar tem poder mais que o próprio prefeito na hora de assinar a caneta, porque ele tá lá a mais tempo.⁵

Como revelam estudos empíricos, o OP enquanto instrumento que viabiliza a partilha na gestão pública tem sido fundamental para a horizontalização das relações entre Estado e sociedade. Todavia, como assinala D’Ávila Filho (2000, p. 156) e outros analistas, existem vários obstáculos nessa direção, entre estes “o despreparo dos gestores no planejamento urbano” e a “inorganicidade da sociedade civil”. Argumenta que, em um país marcado por traços oligárquicos, o acesso a instâncias com poder de decisão é extremamente limitado, assim como o não incentivo à cultura de participação. Nesse sentido, torna-se crucial a mobilização das comunidades para a efetivação desse instrumento, o que é objeto de preocupação de lideranças.

Um dos fatores apontados pelas lideranças para a baixa participação da população nas assembleias é o atraso na execução das obras aprovadas, o que vem gerando crise de credibilidade do instrumento, como declara o Presidente da Associação de Amigos do Bairro Itaperu: “[...] a assembleia foi meio difícil porque o pessoal não acredita mais, porque não foi concluída a obra e o pessoal da rua não queria vir mais, dessas ruas mesmo que não foram asfaltadas o pessoal não compareceu”.⁶

A articulação entre as comunidades tem sido uma das estratégias adotadas na discussão do OP, como forma de otimizar as chances de obter suas conquistas. As negociações entre as lideranças se iniciam antes mesmo do lançamento da edição anual e mantêm-se até a instalação da COP, momento decisivo da eleição das propostas. As novas entidades, como estreantes, devem se inserir na mesma estratégia das comunidades veteranas, sob pena de não lograrem êxito na aprovação de suas reivindicações, pois, como declarou uma liderança, “[...] não adianta um candidato novo se ele não se coligar com os outros que ele não passa as propostas dele” (Presidente do Conselho Comunitário das Vilas Monte Alegre e Monte Verde)⁷.

Como se observa, os mais experientes no OP se utilizam desse capital político para ter o controle da situação e obter vantagens sobre os demais. Com efeito, qualidades como habilidade, vivacidade e capacidade de se relacionar tornam-se fundamentais no processo de decisão, sobrepondo-se a escolhas derivadas do debate de ideias em torno das questões gerais que dizem respeito a todas as comunidades.

⁵ Entrevista realizada em 27 de abril de 2010.

⁶ Entrevista realizada em 21 de agosto de 2010.

⁷ Entrevista realizada em 20 de agosto de 2010.

Diante das dificuldades de atendimento as suas demandas e com a mudança no critério de escolha dos representantes da sociedade civil (a representação passou a ser por entidade cadastrada), algumas comunidades adotaram a estratégia de criação de novas associações, de modo que aquelas com maior número de entidades inscritas têm mais chance de receber mais benefício. Na avaliação de algumas lideranças, isto permite que a comunidade ganhe autonomia e não dependa mais da barganha para assegurar suas propostas: “Só se elege delegado quem tem número de entidades a seu favor e eu fui muito esperto aqui no bairro pra criar essas entidades pra hoje nós viver por conta própria, né, sem depender de outros bairros”⁸.

Entretanto, o prevalecente é a articulação das entidades em toda a edição do OP, que se evidencia com mais força na COP quando o delegado deve defender as propostas da zona que representa, muitas vezes, em detrimento de sua comunidade. Conforme depoimentos de vários dirigentes, para o delegado se sair bem nesse jogo de interesses ele precisa não só ter domínio da situação, mas também de muita capacidade de diálogo e articulação, pois, é nesse espaço “[...] onde vale o papel do delegado” (Presidente do Conselho Comunitário do Monte Alegre e Monte Verde).⁹

À guisa de reflexão final, convém assinalar que o OP representa um grande avanço para a população teresinense no que se refere à possibilidade de sua inserção no processo decisório por meio de um canal legítimo de explicitação de suas demandas, que prescinde da tradicional troca de favores, sugerindo, assim, que tal experiência pode influenciar positivamente na cultura política que permeia a intermediação de interesses entre Estado e sociedade. Os participantes reconhecem nele uma conquista popular das quais não se pode abrir mão, mas alertam para o seu esvaziamento e vislumbram o seu perecimento se não ocorrerem mudanças profundas que passam, primeiramente, por uma revisão do compromisso do gestor público com sua continuidade.

Conclusões

Com resultados conclusivos, infere-se que a experiência de gestão participativa do OP apresenta limitações no que tange ao potencial de reinventar novas formas de interação entre o público e o privado, consubstanciada na partilha de poder entre Estado e sociedade. As restrições identificadas reportam-se, em ampla medida, ao desenho institucional do programa, que enseja limitado caráter deliberativo na forma de inserção da população no processo de discussão sobre o uso do fundo público. A definição da COP como única instância com caráter efetivamente deliberativo, o afunilamento crescente da participação popular nas tomadas de decisões mais complexas e a inexistência de um critério objetivo de rateio dos recursos figuram entre os óbices presentes na engenharia institucional do OP.

Por outro lado, verificou-se que atores da sociedade civil que atuam no OP identificam nele um canal legítimo de explicitações de suas demandas que prescinde da tradicional troca de favores, sugerindo, assim, que tal experiência influencia positivamente a cultura política que permeia a intermediação de interesses entre Estado e sociedade.

Referências

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: _____; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. 1, p. 1-271.

_____. Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço democrático. In: _____; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-57.

⁸ Entrevista realizada em 13 de agosto de 2010.

⁹ Entrevista com o, realizada em 20 de agosto de 2010.

- _____. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Evelina Dagnino (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-46.
- _____; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, “*accountability e responsividade*. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p. 79-97, 2002. Disponível em <<http://www.rep.org.br/pdf/85.5.pdf>>. Acesso: 10 mar. 2007.
- _____; MARES GUIA, Virginia R. dos (Orgs.). O orçamento participativo como política pública: reflexões sobre o caso de Belo Horizonte. *Cadernos CRH*, Salvador, n. 35, p. 179-197, 2001.
- BOSCHI, Renato R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4. p. 1-19., 1999. Disponível em <http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng...>. Acesso: 26 mar. 2007.
- COSTA, Marco A. Os dilemas da participação ou de como as boas intenções povoam o inferno. In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, XII, Rio de Janeiro, 2006, p. 1-13.
- D’ÁVILA FILHO, Paulo M. *Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do orçamento participativo no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre*, 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política), IUPERJ, Rio de Janeiro, 2006
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.
- FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 100, p. 93-107. 2001.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2010.
- _____. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2000.
- LIMA, Antônia. J. Orçamento Participativo e Governo Municipal: dilemas e possibilidades. *Praia Vermelha* (UFRJ), v. 20, p. 125-142, 2010.
- _____. *Gestão urbana e políticas de habitação social: análise de uma experiência de urbanização de favelas*. São Paulo: Annablume, 2010a.
- LÜCHAMANN, Lígia H. H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, Jan./Abr. 2008.
- _____. Os sentidos e desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, n. 1, p. 19-26. 2006. Disponível em: <http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/Publicacoes/ciencias_sociais_v42n1/ligia_luchmann.pdf>. Acesso: 5 mar. 2010.
- MARQUES, Eduardo et al. *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília: Ministério das cidades, 2008.
- MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 129-156.
- MILANE, Carlos S. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 215-236.
- _____. Governo local e cidadania: análise sobre a participação política. na Bahia contemporânea. In: *ANAIS do III Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), Campinas, 2006*, 26 p.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

SCHNEIDER, Aaron; GOLDFRANK, Benjamim. Construção institucional competitiva: o PT e o orçamento participativo no Rio Grande Sul. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus A. (Orgs.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 221-250.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

ROMÃO, Wagner de M. Conselheiros do orçamento participativo nas franjas da sociedade política. *Lua Nova*, São Paulo, 84, p. 353-364, 2011.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TEIXEIRA, Elenaldo C. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez: UFBA, 2001.

TEIXEIRA, Ana C. C.; TATAGIBA, Luciana. *Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação*. São Paulo, Pólis, 2005. 122p. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 25). Disponível em <<http://www.polis.org.br/uploads/872/872.pdf>>. Acesso: jan. 2011.

WAMPLER, Brian. Expandindo *accountability* através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus A. (Orgs.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 33-62.

_____. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.