

O confronto do Orçamento Participativo com as tradições representativas em São Paulo

Paulo Edgar da Rocha Resende

Resumo

Instrumentos de participação direta da cidadania como o Orçamento Participativo podem representar grande inovação na tomada de decisões de governos locais, favorecendo a transparência nas instituições, a inclusão de novos sujeitos políticos e a justiça social na distribuição de investimentos públicos. O alcance dessa participação, conduzida pelo Estado, terá sempre o limite estipulado pelo formato das instituições liberais e os interesses dos líderes que controlam essas instituições políticas. Neste artigo, são analisados como e por que o Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de São Paulo (2001-2004) sofreu determinados contingenciamentos. Os resultados da pesquisa apontam como principais fatores as estratégias eleitorais e de governabilidade tomadas pelo partido e líderes políticos, as alianças de governo, a diversidade do perfil de líderes políticos, as disputas por influenciar o orçamento público e o clientelismo enraizado nas práticas políticas locais.

Palavras-chave: democracia participativa; instituições liberais; governo local; cidadania; empoderamento.

Abstract

Instruments of direct citizen participation, such as the Participatory Budget, may represent a big innovation in the local governments' policy-making. Usually, they work by favouring more transparency in the political institutions, the inclusion of new political subjects and more social justice in the distribution of public resources. The scope of this participation, conducted by the State, will always be limited by the design of liberal institutions and the interests of leaders controlling these political institutions. This article discusses how and why the Participatory Budget of São Paulo's municipal government (2001-2004) suffered certain constraints. The research results point to the electoral and governability strategies taken by the political party and leaders, the governmental alliances, the diversified profile of political leaders, the competition to shape the public budget and the clientelism rooted in local political practices, as the main causal elements.

Keywords: *participatory democracy; liberal institutions; local government; citizenship; empowerment.*

Introdução

Os instrumentos de participação cidadã enfrentam enormes desafios e contradições nas instituições políticas liberal-representativas. Ao mesmo tempo em que grupos políticos no estado conseguem abrir espaços para aumentar a influência dos cidadãos nas decisões políticas, essa abertura é obtida somente de forma dosada e controlada. O formato liberal das instituições estatais e os interesses dos líderes políticos que chegam através da representação a controlá-las são os fatores fundamentais que, de maneira deliberada ou não, limitam um “empoderamento” mais amplo e radical dos cidadãos na política institucional.

Experiências de participação têm nas últimas duas décadas se diversificado e difundido por governos locais de diversos países do mundo. O Brasil, muitas vezes tido como referência pela fama que ganhou o Orçamento Participativo (OP) no município de Porto Alegre, foi palco de um dos maiores desafios já visto à participação institucional, ao desenvolvê-la no orçamento público de uma cidade com as dimensões e complexidades que representam São Paulo (Oliveira et ali., 2001). Apesar de notáveis resultados positivos que evidenciavam os esforços da Coordenação que administrava o programa, o OP de São Paulo encontrou limitações bastante importantes ao seu desempenho descentralizado e à efetividade de suas decisões.

Esses limites não foram causados por falhas metodológicas ou por falta de compromisso político daqueles que o desenvolveram, senão pelo programa estar ausente do planejamento central de atuações da

Prefeitura. Tal ausência deu lugar a estratégias eleitorais e de governabilidade tomadas pelo Partido dos Trabalhadores (da então prefeita Marta Suplicy, 2001-2004) e líderes locais, que envolveram alianças com quase todos os partidos presentes na Câmara Municipal e resultou no acesso de enorme diversidade de líderes políticos a cargos executivos. Com isso, o clientelismo esteve longe de ser erradicado, os projetos de consolidação de força política do partido ganharam prioridade e a participação ficou relegada ao segundo plano no planejamento da cúpula governamental.

Neste trabalho, são apresentados resultados de pesquisa desenvolvida, em nível de mestrado, sobre as particularidades do caso de São Paulo, embora entendemos que entraves à participação são intrínsecos a qualquer contexto local de institucionalidade liberal-representativa. O que não significa inexistência de enorme variedade de resultados no desempenho de mecanismos institucionais de participação cidadã (Wampler, 2003). Apesar de que todas as experiências são limitadas, caso contrário estariam substituindo grande parte dos agenciamentos representativos das demandas sociais, esses limites se constituem de modo diferenciado e em aspectos distintos da relação Estado-sociedade, conforme as especificidades locais. Ao cartografarmos a relação entre governantes e governados, estamos especialmente atentos às possibilidades de liberdade dos cidadãos, que tornam sempre plausíveis a imprevisibilidade das linhas de fuga, dos fluxos das múltiplas vias, que escapam das somas, consensos, acordos e linhas duras previstas e postuladas pelos liberais (Deleuze e Guattari, 1988; Foucault, 2003).

Temos consciência de que ao enfocar os obstáculos político-institucionais detectados no Orçamento Participativo de São Paulo, são deixados de lado outros importantes fatores que também podem incidir negativamente no desempenho de um instrumento participativo, como os relativos ao contexto cultural, social e econômico. A opção aqui é por identificar aqueles elementos no âmbito da própria estrutura estatal, que abrem e circunscrevem oportunidades de participação direta dos cidadãos nas decisões político-institucionais.

A participação desafiando o liberalismo

Desde o princípio, o sistema político liberal caracterizou-se mais pela salvaguarda de interesses e direitos privados e individuais, como a propriedade e a segurança, que pela promoção de interesses públicos e coletivos. Buscou-se assegurar em primeiro lugar que os indivíduos pudessem estar pacificamente separados e atuando por conta de seus interesses pessoais, para que pudesse admitir que se unissem e lutassem em defesa da comunidade, da justiça ou da cidadania (Barber, 1984). O formato das instituições políticas, com seus dispositivos constitucionais e o monopólio estatal da violência, o testifica. O sistema de democracia liberal estabilizou a tensão entre democracia e capitalismo através da

[...] prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva,

com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição. (Santos e Avritzer, 2005. pp. 59-60)

De fato, para autores liberais da teoria democrática contemporânea, a participação cidadã, se nutrida e maximizada, pode pôr em perigo a estabilidade do sistema, diminuir o consenso nas normas e enfraquecer a poliarquia.¹

A abertura dos governos locais à participação cidadã representa uma inegável ampliação dos espaços de prática cidadã e da própria democracia. Essa ampliação está desafiando uma reconstituição das anteriores margens do sistema políticos no que diz respeito à participação cidadã: limites no “empoderamento” de cidadãos e de líderes políticos para que as bases das quais depende seu funcionamento não sejam alteradas. Nessas bases, fundamentais do Estado liberal, não se incluem a participação ativa e constante dos cidadãos no poder político, denominada por Benjamin Constant – um dos pais intelectuais do liberalismo – liberdade dos antigos, em referência à democracia ateniense. O liberalismo seria a fundação da liberdade dos modernos, também denominada liberdade negativa, que é a liberdade individual de fazer tudo o que não afete a liberdade do outro em não fazer o que não é de sua própria vontade (Berlin, 1969). Tal liberdade se afirma na autonomia individual em agir sem interferências externas. O que o sistema político tenta possibilitar pelo Estado mínimo e a segurança provida por suas instituições a um desfrute pessoal e pacífico de bens privados (Bobbio, 1989).

Autores precursores do liberalismo, como Constant e mais contemporâneos como Berlin, entendem que a liberdade negativa é contraditória com a liberdade positiva, entendida como a capacidade individual de autogovernar-se. Se aceita interferências externas, desde que decididas de baixo para cima, a partir desses indivíduos comuns. Para esses autores, a existência de uma liberdade impossibilitaria a existência da outra. O que fez com que a participação dos cidadãos no Estado se constituísse como a mínima necessária para evitar a concentração de poder dos mandatários governamentais, ao invés de se ampliar com objetivos de maximizar o autogoverno (Bobbio, 1989; Macpherson, 1978). O conflito está justamente no que se entende como a finalidade última da participação cidadã.

As lutas pela ampliação e cumprimento efetivo dos chamados direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira geração tem sido incessantes nos últimos 150 anos. Hoje, com amplo reconhecimento formal desses direitos em diversos países, ainda se podem encontrar elementos no Estado e na sociedade que impedem uma efetivação real desses direitos. A respeito da ampliação dos direitos civis e políticos, de primeira geração, por exemplo, verifica-se que apesar da existência de líderes políticos dispostos a ceder espaços aos cidadãos na tomada de decisões, a cúpula do partido em que esses líderes se apóiam frequentemente está mais preocupada com sua concentração de poder e o fortalecimento de suas lideranças. Não se trata de conspiração contra a participação. É apenas condicionamento às regras do jogo, em que a sobrevivência político institucional depende de disputas eleitorais e alianças com partidos, grupos sociais e econômicos.

Nesse jogo político, os mecanismos de participação entram pela transversal e ganham dimensão restrita o suficiente para não conturbar o funcionamento do sistema.

Há questões sobre as quais a participação política dificilmente conseguirá alcançar. Os considerados inalteráveis e invioláveis direitos fundamentais do homem – a vida, a segurança, a propriedade privada – são garantidos constitucionalmente. Assim também são os demais elementos fundamentais para garantir a limitação do poder estatal: o controle do poder executivo pelo legislativo; o controle judiciário do parlamento sobre a constitucionalidade das leis; a descentralização estatal com relativa autonomia ante o governo central e um poder judicial independente do poder político (Bobbio, 1989).

Tomando a democracia em sua acepção liberal, método de prevenção do abuso de poder – através de eleições para controle de líderes –, a participação direta pode ser remédio complementar à participação indireta, eleitoral. Mas quando atribuímos à democracia um significado mais amplo, de igualdade não somente formal e jurídica, como também econômica e social, reconhecemos que essas igualdades democráticas só seriam alcançáveis pela maximização da participação cidadã a todas as questões que afetam ao povo como coletivo. Nesse caso, o obstáculo a superar é a própria existência constitucional do Estado Liberal, que mantém uma distribuição desigual da propriedade, é incapaz de possibilitar igualdade de oportunidades entre todos os cidadãos e tenta pacificar essa desigualdade através do monopólio da violência em mãos do Estado (Macpherson, 1978; Poulantzas, 1981).

Como visto, o sistema político vigente se compõe de elementos liberais e

democráticos, e que, apesar de complementários em muitos sentidos, ambos os elementos têm diferenças que podem chegar a ser antagônicas. O conflito da participação nesse âmbito se estabelece não somente com a forma tradicional na qual vem funcionando o sistema político, senão com os próprios fundamentos, apresentados mais acima, pelos quais o sistema se constitui. Esse desdobramento nos permite concluir que os limites políticos à ampliação da participação se deriva principalmente de ordem estrutural, com efeitos no formato das instituições e nos interesses de líderes políticos. É evidente que essas determinações não são absolutas, apesar de predominantes. Não só as instituições podem ser reformadas para se adaptar às exigências de uma democracia participativa, como também os próprios líderes partidários não se unificam todos em torno de uma única racionalidade pré-determinada pelas práticas e normas institucionais.² Se não fosse assim, não haveria experimentos participativos que desafiassem as rotinas liberal-representativas de fazer política. Nosso foco é buscar ilustrar com o Orçamento Participativo de São Paulo como essas consolidadas rotinas colocam freios às inovações de proximidade Estado-sociedade.

A aposta pela participação cidadã

Levando em conta a complexidade social, as especificidades de grupos minoritários, as carências da população de baixa renda e a deficiência na representação de seus interesses, o distanciamento entre representantes

e representados, tudo com a consequente apatia pela democracia, verifica-se a urgência de incorporar mais efetivamente a sociedade às decisões políticas (Barber, 1984; Santos e Avritzer, 2005).

A baixa participação e a iniquidade social estão de tal modo interligadas que uma sociedade mais equânime e mais humana exige um sistema de mais participação política. (Macpherson, 1978, p. 98)

Com o envolvimento dos cidadãos na elaboração de políticas públicas, muitos governos locais têm encontrado soluções para melhorar a qualidade da democracia e dos serviços públicos, facilitando a atenção aos fragmentos da sociedade historicamente menos atendidos e com mais demandas acumuladas (Fung e Wright 2003). Com a participação, a identificação de problemas sociais tem sido mais ajustada à realidade, permitido maior transparência e controle da cidadania aos governos locais, gerando relações de proximidade e confiança. Estão sendo concedidos novos direitos aos cidadãos, com ampliação da liberdade e da responsabilidade, maior justiça social na distribuição de recursos públicos e fortalecimento do espírito cívico e cooperativo numa cidadania crescentemente ativa (Abers 2001; Avritzer, 2002; Baiocchi, 2005). Com a democracia participativa, os cidadãos deixam de ser meros receptores e passam a ser importantes protagonistas das políticas públicas (Oliveira et ali., 2001). Como adequação, os instrumentos de participação direta demandam novas rotinas administrativas, visando a compatibilizá-los com as instituições representativas.

Entre os diversos mecanismos de empoderamento e participação,³ o Orçamento Participativo se destaca por transferir aos cidadãos o poder de decidir sobre o tema mais relevante da administração municipal: o orçamento para investimentos públicos em obras e serviços. A disputa entre atores políticos, sociais e econômicos pelo poder de influenciar o orçamento municipal já é tradicionalmente elevada. Transferir aos cidadãos esse poder intensifica ainda mais a concorrência e a complexidade da composição do processo orçamentário. Em uma cidade como São Paulo – com enormes desigualdades sociais e complexas interações entre interesses públicos e privados, além de intensas disputas por espaços e afirmações de poder –, esses instrumentos oferecem enorme potencial de reinventar a esfera pública, equilibrando o acesso ao poder entre diferentes grupos sociais e de atender mais eficientemente aos que necessitam mais atenção e investimentos governamentais (Oliveira et ali., 2001; Santos e Avritzer, 2005).

Executado anualmente entre 2001 e 2004, o processo do Orçamento Participativo de São Paulo baseou-se na realização de assembleias simultâneas em todos os distritos municipais, para as quais a população era convidada a participar propondo obras e serviços e elegendo delegados com mandato imperativo. As propostas mais votadas, de todas as regiões e setores de investimento municipal, eram analisadas pelo governo quanto à viabilidade técnica e hierarquizadas de acordo com critérios de justiça social.⁴ O procedimento de análise, negociação com o governo e ponderação entre propostas eram acompanhados pelos dois níveis de representantes populares – delegados, através do Fórum de Delegados, e conselheiros,

através do Conselho do Orçamento Participativo (CONOP), instância máxima de decisão popular do OP – eleitos nas assembleias e fóruns distritais e municipais. O processo se concluía em cada ano com a elaboração do Plano de Obras e Serviços, que se inseria na Lei Orçamentária Anual indicando os recursos a serem investidos pela Prefeitura no ano seguinte. A Lei era efetivada depois de aprovada pela Câmara Municipal, em sessão em que os conselheiros do CONOP tinham enorme disposição em assistir e pressionar os vereadores pela aprovação integral das propostas do OP .

A São Paulo de Marta, contextualizada

A perversa desigualdade na distribuição de direitos e recursos públicos

A desigualdade social em São Paulo tem proporções gigantescas e o desequilíbrio territorial na distribuição de infraestruturas e equipamentos públicos entre centro e periferia é alarmante. A metrópole pode ser considerada uma das cidades mais complexas do mundo atual, pelos abismos existentes entre misérias e luxos, autoritarismos e libertações, organização espacial altamente planejada e auto-organização desordenada, mestiçagens étnico-culturais e higienizações sociais. Um dos maiores cenários de desigualdade econômica e de direitos políticos, sociais e culturais.

Enquanto a cidade produz quase 10% do PIB nacional⁶ e dispõe dos melhores

hospitais e universidades do país, modernos complexos arquitetônicos e centros com tecnologias de ponta, nas áreas periféricas faltam as mais essenciais infraestruturas urbanas. Desde asfalto, esgoto e canalização de córregos até hospitais, escolas e pontos de ônibus. Apesar da enorme carência por investimentos públicos nas áreas periféricas, a segregação espacial entre centro-periferia não é um retrato perfeito da distribuição de riqueza e bem-estar entre áreas da cidade. A partir dos anos 90, “os diferentes grupos sociais estão cada vez mais próximos, mas separados por muros e tecnologias de segurança, tendendo a não interagir, embora próximos” (Bógus e Pasternak, 2006, p. 26)

A pobreza de uma parte da população que está justo ao lado da riqueza produzida pelos grandes negócios e serviços especializados, é terreno fértil para a prática política clientelista. Além das precárias condições de vida, o baixo nível de instrução educacional da maior parte dessa população facilita que se tornem vítimas de promessas de candidatos a cargos políticos. Entre tantas carências, a realização de qualquer obra já costuma ser uma grande realização na percepção de muitos cidadãos marginalizados, o que desperta o interesse pela manipulação em determinados pseudo-representantes. As decisões no Orçamento Participativo tendem a corrigir o destino dos investimentos públicos com bastante eficácia e precisão de onde está localizado o problema e quais são os mais urgentes. Pesquisas recentes⁷ têm confirmado a capacidade redistributiva desses mecanismos, que melhoram os gastos públicos e permitem maior acesso a direitos fundamentais a populações marginalizadas.

Precário histórico de participação

No que diz respeito ao histórico da participação no município de São Paulo, se destacam os conselhos gestores de políticas públicas. Esses órgãos estáveis se caracterizam pela precária efetividade e devolução das decisões tomadas e pela seleção das entidades sociais participantes. Em comparação com os Orçamentos Participativos, pode-se concluir que a segmentação do debate reivindicativo por temas específicos impede uma visão geral da administração pública nos participantes e inibe a integração planejada das políticas municipais, já que os órgãos são setorizados (Tatagiba, 2004). Os conselhos gestores acabam funcionando mais como órgãos técnicos para auxiliar o governo na tomada de decisões que como canais de interlocução dos cidadãos para transmitir suas demandas para a Prefeitura, o que se pode concluir por a participação estar dirigida a entidades, ao invés de a cidadãos individualmente, e pelo elevado nível educativo e de renda dos conselheiros (Coelho e Veríssimo, 2004).

A autonomia dos conselhos ante o governo também era prejudicada pelo fato de que os presidentes de mais da metade dos conselhos ativos na cidade de São Paulo, durante o governo de Marta Suplicy, eram designados pelo responsável político da respectiva Secretaria do executivo municipal.⁸ Com o Orçamento Participativo, os conselhos ganharam nova funcionalidade, integrando a partir do segundo ano representação no CONOP e participando da elaboração do Plano de Obras e Serviços.

Antes da gestão de Marta, a única tentativa pós a redemocratização que tentou desenvolver outros instrumentos de

participação cidadã foi do governo de Luiza Erundina, também do PT, entre os anos de 1989 e 1992. Os espaços de participação descentralizada, chamados Núcleos Regionais de Planejamentos, foram executados nas 20 Administrações Regionais e tinham a tarefa de elaborar o Orçamento Público do ano seguinte. O projeto acabou sendo desestruturado pela Prefeitura em apenas 18 meses depois do início de suas atividades. Como alternativa, a então prefeita pôs em funcionamento um programa centralizado de audiências públicas sobre o orçamento municipal que não obteve grande adesão por parte dos cidadãos e carecia de potencial deliberativo (Couto, 1995; Sánchez, 1997).

Há vários motivos que explicam o fracasso daquela tentativa de gestão participativa descentralizada no primeiro governo do PT no município. Um dos principais problemas teria sido que a equipe de governo de Erundina estava presa a uma visão tecnocrata da gestão pública, sem ânimos para desenvolver um programa de participação verdadeiramente aberto e “empoderado”.⁹ Mas também se verificou certa ausência de racionalização dos interesses dos distintos movimentos sociais participantes com as necessidades distritais e municipais, que dificultou uma coordenação conjunta das demandas sociais com o planejamento (Kowarick e Singer, 1994). Faltou a estruturação de um órgão que implementasse metodologias participativas que fossem capazes de coordenar os procedimentos administrativos do governo local com as propostas dos cidadãos nas Administrações Regionais. Evidenciou-se um conflito de competências entre os Secretários Municipais de áreas temáticas – Educação, Saúde, Habitação, etc. – e os dirigentes

responsáveis por áreas territoriais – as Administrações Regionais – na canalização das pressões dos movimentos organizados para a efetivação das políticas públicas municipais (Dias, 2006).

Rolo compressor em chaves políticas

A coalizão montada pela Prefeita Marta Suplicy foi composta inicialmente pelo PT, PC do B, PCB e o minúsculo PHS, constituindo uma frente na Câmara Municipal com 19 vereadores, que logo se acrescentou dois mais do PSB. No primeiro ano eram três partidos na oposição: PMDB, PP e PSDB. A partir do segundo ano, só se manteve o PSDB (ibid.). A construção do poder petista em São Paulo foi impressionante em termos de governabilidade. Em 2004, nada menos que 78% dos vereadores formavam parte de sua base aliada, o que significa 46 de 55 representantes políticos no legislativo. Com isso, a Prefeito conseguiu aprovar a maior quantidade de projetos do executivo em 15 anos: 57% dos submetidos à Câmara. Ao mesmo tempo, os projetos de autoria dos próprios vereadores obtiveram aprovação de somente 16,8% entre 2001 e 2003.¹⁰

Considerando que São Paulo é o maior colégio eleitoral do país e sua importância também se constitui pela potência na produção econômica e intelectual, com efeitos na opinião pública de grande parte do país, as eleições municipais são fundamentais para os interesses nacionais dos partidos políticos. Além dos votos, do apoio da imprensa e dos formadores de opinião, há também as colaborações financeiras das empresas às campanhas eleitorais. Vale lembrar que os últimos dois presidentes da República tiveram

a metrópole como base política. Construir um governo forte no município não garante o sucesso de uma candidatura para âmbito nacional, mas colabora com a construção de apoios eficazes. Isso significa que as políticas interpartidárias de fortalecimento político desenvolvidas no município têm grande probabilidade de fazer parte de uma estratégia mais ampla de alcançar o poder federal.

Práticas e instituições brecando a participação

O Orçamento Participativo de São Paulo foi especialmente vigoroso no que diz respeito aos âmbitos temáticos sob deliberação popular;¹¹ aos privilégios concedidos à participação dos mais marginalizados¹² e na formação/qualificação de delegados e conselheiros, eleitos para negociar com o governo¹³ (Sánchez, 2004b). Por outro lado, a experiência teve importantes limitações, como a escassa divulgação do programa e de suas realizações,¹⁴ o limitado alcance da convocatória de participantes,¹⁵ baixa execução das propostas aprovadas em algumas áreas¹⁶ e pequeno volume de recursos alocados¹⁷ (Bello, 2007; Resende, 2008).

Para decifrar as causas dos problemas apontados acima, foi necessário verificar a interação do programa formal de participação com as principais instituições representativas locais. Considerando como variável independente os interesses eleitorais e de permanência no poder e como variável dependente a potencialidade da participação cidadã, identificamos que essas instituições – o partido político à frente da administração da Prefeitura, o executivo e

o legislativo municipal – deveriam ser analisadas nos seguintes elementos: a) Relação da cúpula e dos quadros do partido com o programa de participação; b) Dimensão e importância do programa dentro das atuações da Prefeitura e c) Admissão ou interferências das demais forças políticas e atores legislativos do município no programa de participação. Com isso, encontramos na exploração do Orçamento Participativo de São Paulo quatro efeitos resultantes da integração entre inovação participativa e tradição representativa, que impossibilitaram desenvolvimento mais amplo e eficiente da participação cidadã. O quinto elemento apresentou potencial de prejudicar o programa, mas foi evitado pelos acordos de aliança partidária.

1) Subordinação do programa de participação cidadã a estratégias de visibilidade e apoio político;

2) Clientelismo, como canal de endereçamento de demandas dos cidadãos;

3) Política de alianças e coalizão de governo, com a contraparte de cargos do executivo;

4) Perfil heterogêneo de líderes do governo;

5) Interesse de vereadores pela composição do orçamento público.¹⁸

Estratégias de visibilidade e apoio político

As estratégias políticas, com finalidades eleitorais ou de aquisição/afirmação de poder, adotadas pelo partido que administrava o governo local, foram um dos principais elementos de obstrução político-institucional do potencial de alcance do Orçamento

Participativo de São Paulo. Consideramos a forma como atuações determinadas por lideranças do PT repercutiram na experiência, debilitando-a em diversos âmbitos e possibilitando a ocorrência de elementos limitadores, que desenvolveremos nos próximos tópicos.

Muitas das estratégias políticas adotadas nas instituições representativas fogem das regras formais estabelecidas e são conformadas de acordo com os contextos de balança de poder, de redes políticas (*policy networks*), e interesses determinados dos atores. Blanco formula duas questões cruciais para entender os componentes explicativos a que nos referimos: Por que os políticos valorizam a participação? Por que, por exemplo, sem ter a obrigação legal de fazer Orçamentos Participativos, fazem tal programa? (Blanco et ali., 2005). A questão ganha relevância quando levamos em conta, por exemplo, resultados de estudos demonstrando que os instrumentos de participação cidadã têm efeitos incertos nas eleições (Anduiza et ali., 2005). À diferença de outras políticas públicas, colocar em funcionamento instrumento de participação, independentemente do grau de sua eficiência e efetividade, não parece ter grande impacto eleitoral a favor do partido que lidera o município.

Entender os motivos que podem fazer com que um líder ou um grupo político ponha em funcionamento um instrumento de participação nos ajuda a compreender o porquê de não fazê-lo. À nossa leitura, os mesmos motivos para não fazer participação servirão também para aproximar-nos a uma explicação de por que são postos limites nos instrumentos participativos. A pesquisa conduzida por Blanco (Blanco et ali., 2005,) detectou três grandes razões pelas

quais é mais provável o surgimento dessas experiências de inovação democrática:

1) Razões de perfil ou de trajetória da participação cidadã. Estão relacionadas com a estrutura social da organização e da lógica subjetiva dos promotores da participação. Dividem-se em duas categorias: a) organização que promove: concepção ideológica da democracia, composição social do partido, organização interna do partido; b) pessoa que promove: concepção pessoal de democracia, experiência política, trajetória político-associativa, formação pessoal.

2) Razões estruturais ou de contexto. Dependem das condições “ambientais” propícias para o surgimento de novas oportunidades de participação política no município: tamanho do município, características socioeconômicas, correlação de forças políticas, sistema de partidos, cultura participativa e associativa da população, antecedentes participativos, existência de instituições que promovem, estimulam ou assessoram a participação;

3) Razões estratégicas ou instrumentais. São compostas pelos interesses dos atores políticos que põem em funcionamento a participação: a) reforçar-se politicamente buscando obter créditos eleitorais, criando alianças e cumplicidade com os movimentos sociais; reforçar-se dentro da Prefeitura ou equipe de governo ou alterar o balanço de poder na sociedade; b) melhorar a tomada de decisões para legitimar publicamente decisões já efetivadas, para deslocar as responsabilidades à cidadania, para mediar conflitos entre coletivos sociais opostos ou para aumentar a eficiência das decisões.

Algumas dessas razões estratégicas ou instrumentais, especialmente as relacionadas

com a possibilidade de obtenção de benefícios próprios, são utilizadas por autores do âmbito das teorias de *rational choice*, como Navarro (1999), para explicar os problemas de origem política da participação cidadã direta. Para esse autor, a única variável independente capaz de explicar o fenômeno são os interesses dos partidos e líderes políticos locais em fortalecer-se no poder. O limite dessa perspectiva se manifesta em restringir a diversidade de lógicas possíveis que justifiquem a atitude, seja em prol ou em contra, desses atores políticos aos instrumentos de participação. Não apenas são mais diversos os interesses que podem afetar a participação, senão que os próprios impulsores são mais complexos e nem sempre se compõem de atores unitários e movidos sob uma única razão, como veremos mais abaixo no caso de São Paulo.

Nossa perspectiva vai mais ao encontro da que assimilamos de Blanco: o impulso e o empenho de atores políticos para implementar e fortalecer programas de participação estão determinados pela combinação de elementos do contexto histórico, institucional, político, social e cultural; das circunstâncias estratégicas desses atores e também de seus perfis político-ideológicos. Combinando esses fatores entre si e entre os diferentes líderes políticos no governo local, se condicionará o resultado do programa de participação cidadã.

No caso de São Paulo, foram detectadas atuações centralizadoras da cúpula do PT, com perspectivas de fortalecer-se no poder e construir bases de apoio para futuras eleições – particularmente as presidenciais de 2002 e as municipais de 2004 –, que acabaram reduzindo a importância do Orçamento Participativo no processo de

decisões da Prefeitura (Wampler, 2003). Essa conclusão pode ser constatada a partir de: a) troca de lideranças durante a campanha eleitoral – de Félix Sánchez, da Democracia Socialista, para Rui Falcão, mais próximo da Prefeita e dos líderes do campo majoritário; b) insignificante infraestrutura dada para o começo dos trabalhos do OP em 2001; c) *status* de Coordenadoria e não de Secretaria para sua administração; d) centralização e decisão técnica para investimentos de grande visibilidade, como os CEUs;¹⁹ e) ampla política de alianças, que implicava o apoio de quase todos os partidos àquela gestão e ao PT nas eleições municipais seguintes (Resende, 2008).

É evidente que essas atuações do partido foram determinadas com base no contexto social, político e econômico de São Paulo naquele momento e pelo perfil político-ideológico de líderes da tendência majoritária. Também podemos deduzir que esses líderes visavam à concentração de poder e ao êxito eleitoral. Entretanto, permitiram o funcionamento e até o crescimento do poder de influência do Orçamento Participativo, apesar das limitações. O que a análise nos permite é visualizar a complexidade na qual um setor do partido e da prefeitura empregou forças no programa, enquanto a cúpula o aceitava com reservas. Está claro que a execução do OP foi baseada em motivações diversas as quais não parecem incluir o fortalecimento do poder próprio daqueles que o conduziram. Seus entraves ocasionados pela cúpula até que poderiam ser entendidos dessa forma, embora uma maior divulgação do processo de participação e apoio para sua execução tivessem elevada capacidade de trazer benefícios eleitorais sob a bandeira da eficácia e modernização

da administração pública. O mais provável é que, devido ao perfil ideológico dos líderes da cúpula do PT e da Prefeitura de São Paulo e considerando seus vínculos sociais, a preferência tenha sido pelas alianças com setores mais conservadores da sociedade e do espectro político. Esses setores apresentam sérias resistências aos instrumentos de ampliação democrática, por oferecerem o risco de desviar o foco das decisões políticas da classe mais privilegiada – onde seus vínculos mais fortes estão constituídos –, em direção aos estratos sociais de mais baixa renda, podendo afetar privilégios, investimentos e *status-quo*.

A cultura clientelista e a busca personalista por votos

O clientelismo como prática política se constitui quando o controle dos cidadãos às estruturas governamentais é limitado ou inexistente, facilitando o uso privado de recursos públicos. Quando entendido como apoio em forma de voto pelo cidadão ao representante político que lhe concedeu benefícios privados, sua existência só é possível em governos representativos (ver Leal, 1986). Apesar da ampla utilização de agentes captadores de votos, estes raramente conseguem a realização dos investimentos públicos prometidos à sua clientela (Whitaker, 1992).

É importante lembrar que, no Brasil, práticas de clientelismo derivaram de relações “político-pessoais”, em que o “cidadão-cliente” estava preso ao “coronel” ou líder local por laços extraeconômicos de fidelidade.²⁰ Foi sustentado, sobretudo,

pela dependência de enormes contingentes populacionais de baixa renda e marginalizados aos recursos e investimentos estatais, o voto direto em listas abertas, o voto obrigatório e a opacidade das instituições políticas (Faoro, 1958; Leal, 1986; Carvalho, 1997). Na cultura urbana no Brasil, a prática se configurou como “processo de incorporação das massas populares na política, sob o controle das classes economicamente dominantes” (Kowarick; Camargo et ali., 1976, p. 108).

O clientelismo é inimigo direto dos instrumentos de participação cidadã, enquanto esses instrumentos atuam suprimindo tais práticas de favoritismo nas instituições públicas. A incompatibilidade entre ambos é inequívoca, dado o conflito imanente entre interesses privados e interesses públicos, entre “homens naturais” e “homens artificiais”,²¹ entre instituições políticas opacas e instituições políticas permeáveis ao controle e influência direta dos cidadãos. Os efeitos do clientelismo nas mesmas estruturas administrativas que o Orçamento Participativo são percebidos principalmente na concorrência pela canalização de demandas sociais aos investimentos públicos. Muitos cidadãos e líderes comunitários recebem incentivos para confiar suas petições em diálogos privados e bilaterais com líderes políticos, em troca da mobilização de votos para seus “padrinhos”. Como consequência, o orçamento público municipal pode acabar tendo parte de sua composição baseada em método personalista (Resende, 2008).

Em São Paulo, durante o período estudado, essas práticas que pervertem a finalidade pública das instituições governamentais acabaram desestimulando cidadãos

a participar das assembléias do OP, e fez com que as subprefeituras tivessem dois tipos concorrentes de demandas a atender:²² de vereadores aliados, que transmitiam as demandas de comunidades em que tinham laços pessoais com movimentos e líderes comunitários, e as decididas por cidadãos, através de assembléias do OP (Resende, 2008). Além disso, nos dois últimos anos da administração, a Secretaria Municipal de Habitação incorporou militantes da UMM, União dos Movimentos de Moradia, em seu quadro de funcionários, facilitando que tivessem canal exclusivo para encaminhar demandas à Secretaria (Cavalcanti, 2006). O clientelismo está tão consolidado no município que Rizek chega a questionar “se a experiência do OP, por suas fragilidades e apesar de ter se confrontado com as práticas clientelistas, não acabou por ter de administrar aquilo que escapou dessas práticas” (2007, p. 146).

Independentemente da centralidade que faltou ao Orçamento Participativo no governo municipal, o clientelismo desestimula a ação coletiva, a organização e a mobilização social. Em meio àquelas práticas, os laços entre indivíduos se estabelecem em torno do acesso a um líder, ao invés de buscas por cooperação horizontalizada (Abers, 1998). Como já mencionado, entre participação e práticas clientelistas, estabelece-se relação de soma zero, em que o êxito de um corresponde ao fracasso do outro. Como exemplo, a pesquisa da autora demonstra que o Orçamento Participativo de Porto Alegre pôde evitar o clientelismo de áreas mais pobres da cidade, com o fortalecimento da sociedade civil e a mobilização dos cidadãos para novas arenas reivindicativas.

As políticas de alianças e coalizões de governo

No gigantado multipartidarismo brasileiro é quase impossível governar sem a formação de alianças, como em geral ocorre na maioria dos países de democracia representativa multipartidária. Embora no presidencialismo o chefe do executivo não dependa de aprovação do legislativo para a posse do cargo, resulta praticamente fundamental a obtenção de apoio de maioria dos parlamentares para a obtenção de uma governabilidade razoável. Nos sistemas parlamentaristas com mais de dois partidos, essas coalizões são condições quase imprescindíveis para a existência do executivo. Para a própria democracia, alianças e governos de coalizão são importantes recursos para evitar o excesso de poder dos representantes executivos, funcionando como espécie de contrapeso. As alianças geralmente podem ser definitivas, enquanto durar o mandato, ou temáticas, por projetos ou tipos de projetos (Dodd, 1976; Laver e Schofield, 1990).

As trocas de apoios partidários ou de parlamentares por cargos no executivo é prática comum nos legislativos brasileiros. Permite melhores perspectivas para a governabilidade, embora colabore com a existência de práticas clientelistas. Os partidos mais suscetíveis a alianças por cargos são aqueles cujo fisiologismo torna imprescindível a permanência no governo.²³ Além de pouco aptos a permanecerem na oposição, estes partidos costumam carecer de vínculos amplos com movimentos sociais.

Com o objetivo de obter sólida governabilidade na Prefeitura de São Paulo e apoios para as eleições seguintes, a cúpula

do Partido dos Trabalhadores fez acordos com quase todos os partidos com representação na Câmara Municipal. A coalizão permitia aos legisladores designar pessoas de confiança para cargos políticos do executivo municipal, sobretudo nas subprefeituras. Isso gerou problemas na execução descentralizada do programa participativo, afetando a convocação de participantes, a organização de assembleias, a execução de obras atribuídas às subprefeituras e certa permissividade às práticas clientelistas de vereadores aliados. Também foi verificado que determinados vereadores pressionavam os subprefeitos para executarem obras e serviços de interesse da comunidade com que tinham vínculos. A atitude prejudicou uma maior atenção dos órgãos descentralizados às propostas do OP e seccionou o compromisso do representante político com toda a cidade (Resende, 2008).

Considerando que muitos indicados pelos vereadores a ocupar cargos públicos não tinham afinidade com a tendência da prefeita, já que de outro modo não seria necessário “comprar” o apoio do parlamentar através de cargos, a eficiência na gestão da máquina pública ficou seriamente comprometida com as alianças. O Orçamento Participativo, como programa de inovação da prática democrática, que rompe com a tradição política e requer importantes mudanças nas atuações e concepções de gestão pública, foi efetivamente obstaculizado, por sua execução ser dependente do poder de decisão dos contemplados com cargos. Mesmo havendo setores do governo que promoveram a participação, buscando neutralizar oposições de membros da coalizão, a inovação encontrou resistência em setores da Prefeitura administrados por

representantes resistentes a um maior envolvimento da cidadania em decisões importantes (ibid.).

Soluções plausíveis para conciliar o Orçamento Participativo com as coalizões políticas seriam a concessão de cargos para setores que não afetem a participação, assim como a submissão do acordo de coalizão à não debilitação de nenhum aspecto do programa participativo. Isso demandaria compromisso maior da cúpula da prefeitura com o OP e organização institucional que permitisse aos líderes do executivo municipal garantir os setores da administração envolvidos na participação cidadã. Entretanto, o custo político de limitar o poder de influência de aliados necessita uma dupla consideração que leve em conta aos interesses estratégicos, a correlação de forças, os objetivos do instrumento de participação, o compromisso com a cidadania e suas demandas mais urgentes e a disposição em superar as práticas políticas predominantes.

A heterogeneidade da equipe de governo

É importante destacar que a falta de consenso ao programa participativo na equipe de governo não é gerada apenas pela ampla aliança interpartidária. A própria composição social do partido que controla a Prefeitura pode resultar em grande diversidade de perfis ideológico-administrativos na equipe de governo, que, em muitas ocasiões, provoca notável heterogeneidade no desenvolvimento das políticas públicas. Em grandes estruturas administrativas, o problema exige especial organização institucional, ou de autoridade dos líderes, para evitar que aliados

deixem de se comprometer com a política participativa.

Na realidade, a heterogeneidade da equipe de governo, seja ocasionada pela aliança ou pelos quadros do partido, pode causar obstruções. Entretanto, consideramos que programas como o Orçamento Participativo são especialmente mais sensíveis, devido a três fatores: a) o programa, muitas vezes, é posto em funcionamento sem uma lei que o regulamente; b) é um dispositivo de composição e definição transversal a diversos ou a todos os setores de atuação municipal; c) os ocupantes de cargos públicos eletivos buscam muitas vezes contar com estratégias pessoais de canalização de demandas cidadãs, mantendo laços personalistas com movimentos sociais e organizações comunitárias. O encarregado de um setor, com elevada capacidade de investimentos da Prefeitura, independentemente de que seu partido seja líder do governo ou aliado, naturalmente terá expectativas de usar seu poder para decidir onde investir parte do dinheiro público que lhe cabe administrar. O enfrentamento com o programa participativo será claro, além disso, se seu perfil e o contexto sociopolítico de sua área administrativa não lhe motivar a métodos de decisão participativos.

Em São Paulo, durante o período estudado, a heterogeneidade de líderes do PT ocupando cargos mais altos do executivo municipal afetou o modo com que propostas aprovadas pelos cidadãos no OP fossem efetivadas. Algumas secretarias, como a de Educação, buscavam executar quase a totalidade das propostas. Outras, como a Secretaria de Saúde, em algumas ocasiões, selecionava propostas que correspondiam com o que já havia sido decidido como prioritário

pelos técnicos. A Secretaria de Habitação concedia maior atenção a canais paralelos de participação, como o Conselho Municipal de Habitação, onde havia grande presença de associações com laços estreitos com o secretário. Este e outros setores, como meio-ambiente, transportes e segurança, deixaram de executar grande parte ou a totalidade das propostas aprovadas pelo Orçamento Participativo (Resende, 2008; Bello, 2007; Rizek, 2007).

É evidente que o esforço para garantir o bom funcionamento da participação não depende somente da aceitação de técnicos e líderes do governo sobre determinado projeto. Depende, principalmente, de que a cúpula do executivo esteja suficientemente empenhada em potencializar o programa. Esse empenho deve ser refletido desde a formação do governo, com seleção de líderes administrativos preparados e comprometidos com a participação, até a formatação institucional das instâncias na qual o OP se insere.²⁴

Conflito do OP com o Legislativo: a disputa pelo orçamento

O interesse de vereadores pelas emendas à Lei Orçamentária é bastante notável no sistema político brasileiro, visando a permitir a reeleição. Com isso, os vereadores de grandes cidades se vêm obrigados a empreender estratégias eleitorais durante seu mandato no legislativo. Muitos mantêm contatos estreitos com comunidades que lhes podem render votos, buscando beneficiá-las com investimentos e demonstrando aos moradores seu poder de influência na administração pública municipal. Quando

o executivo abre brechas, os vereadores se apropriam de bairros e fazem com que a Prefeitura execute obras e serviços que lhes poderão proporcionar benefícios eleitorais. Quando o executivo não concede esse poder ao vereador, de qualquer forma, o parlamentar ainda pode propor emendas ao orçamento público, com a finalidade de exibí-las à sua base eleitoral. O não cumprimento da emenda pelo executivo mostrará a falta de compromisso não do vereador com a comunidade, mas sim da Prefeitura (Whitaker, 1992).

Ainda que pareça legítimo e recomendável que um vereador, como representante político do legislativo, busque auscultar demandas de cidadãos diretamente nas comunidades, o afã de beneficiar-se eleitoralmente pode comprometer a eficiência administrativa. O planejamento estratégico do município pode acabar sendo substituído pela fragmentação do território em áreas de influência de vereadores. “A racionalidade político-social tende a se submeter à racionalidade político-eleitoral, seja na perspectiva individual do vereador, seja dentro de uma estratégia político-partidária” (ibid., p. 28). O resultado é que vereadores deixem de ser representantes do povo para se tornarem “delegados dos interesses de certas áreas da população (bairros, categorias profissionais, grupos étnicos ou religiosos, etc.)” (Kowarick; Camargo et al., 1976, p. 109).

As relações entre Orçamento Participativo e a Câmara dos Vereadores são “inevitavelmente tensas”, porque “o OP cria um estorvo ao exercício das práticas tradicionais de clientelismo” e introduz “critérios públicos, objetivos e impessoais de tomada de decisão a respeito da distribuição de

recursos públicos” (Pontual, 2005, p. 112). Entretanto, há medidas possíveis para que a relação com o Legislativo seja mais saudável, como, por exemplo, permitir que parlamentares participem de todo o processo do OP, sem que desfrutem do direito de voto ou que o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (CONOP) tenha representante da Câmara Municipal.

Formalmente, o papel do legislador é “a produção de leis, a discussão dos temas e prioridades da cidade, assim como a aprovação, o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária” (ibid., pp. 112-113). De acordo com Pontual, alguns vereadores do PT estariam dispostos a analisar a proposta orçamentária, composta pelo Conselho do OP, e ao encontrar algum desacordo, a discutiria e sugeriria alterações aos cidadãos participantes. É necessário destacar que o diálogo entre vereadores e conselheiros do OP pode resultar levemente dificultoso. Muitos dos participantes do OP mais politizados e independentes demonstram ter receios de perder a autonomia por suas decisões e serem cooptados por representantes políticos.

Na Prefeitura de São Paulo administrada pelo PT de Marta Suplicy, a equipe da hierarquia mais alta do governo resolveu parcialmente a questão da conflitividade dos vereadores com o OP a través da ampla política de alianças. Os cargos no executivo viabilizados pelas alianças eram em troca do total apoio de vereadores às propostas de lei do executivo. Os legisladores seguiram propondo emendas ao orçamento, elaborado pelo CONOP e por órgãos do executivo, mas já sabiam que suas alterações não seriam implementadas pelas Secretarias centrais da Prefeitura. As emendas, nesse caso, tinham

objetivo apenas figurativo, com a função de serem exibidas nas comunidades em que possuíam mais vínculos. A essas comunidades, como já comentado anteriormente, se buscava beneficiar através de pressões diretas às subprefeituras para execução de obras e serviços pequenos (Resende, 2008).

Conclusão

Os limites político-institucionais à participação em São Paulo, gerados pela democracia liberal-representativa, como a centralização de decisões na cúpula do partido, as coalizões de governo e o clientelismo, embora não sejam intrínsecos ao funcionamento de democracias liberais, são gerados pela própria lógica de funcionamento desse sistema político. A disputa eleitoral para seleção de representantes políticos para cargos majoritários e proporcionais é sua dinâmica fundamental e concentra grande parte de interesses de políticos profissionais. Mas não são apenas os interesses de poder de representantes políticos que determinam seus comportamentos no governo. É necessário considerar, fundamentalmente, a cultura política em que estão inseridos, as regras das instituições políticas em que atuam, a ideologia político-administrativa, o desenvolvimento histórico que compõe suas preferências, assim como os laços que possuem com grupos organizados da sociedade e o nível associativo e reivindicativo dos cidadãos.

Diferente da corrupção, que é claro desvio de condutas, a centralização de decisões em cúpulas e as práticas personalistas de busca de apoios eleitorais são comportamentos, até certo ponto, aceitáveis por

diversos setores da sociedade brasileira e caracterizados como estratégia política. Ao mesmo tempo em que as democracias liberais pretendem que a maioria dos cidadãos tenha parte de seus interesses representados em governos eleitos, provocam também a falta de representação de outros cidadãos com baixa capacidade de influência. Esses cidadãos, ou minorias, são potenciais vítimas de promessas e favores de caráter clientelista. Mas não são apenas vítimas. Aqueles grupos organizados que preferem o caminho mais curto de acesso ao poder, para encaminhar suas demandas, constituem-se em importantes coagentes do clientelismo.

Desenhos institucionais como os do sistema político brasileiro, de eleições em listas abertas, conseguem facilitar a existência de práticas políticas em que interesses pessoais de permanência no poder se sobrepõem ao bem comum. Seguramente, reformas no desenho das instituições políticas poderiam mudar ou suavizar esses conflitos. Mas não se pode afirmar que eliminariam qualquer conflito de interesses entre cidadãos, dispostos a participar diretamente de decisões, e representantes com receios de ceder o poder obtido pelas eleições. Em nossa perspectiva, as regras formais das instituições políticas não podem ser analisadas isolando-as de práticas dos atores, pois aquelas só são relevantes para os cidadãos, pelo uso que se faz delas. Ainda que os conflitos possam ser suavizados por gestão pública eficiente e atenta a essa questão, seu aparecimento seguirá eminente.

É importante enfatizar que não consideramos que a participação cidadã seja incompatível com o sistema liberal-representativo. Mas sim que o fluxo desse sistema

político, de reprodução por via eleitoral, tem elevada capacidade para gerar práticas políticas que são contraditórias com uma ampla e efetiva participação direta de cidadãos nas decisões públicas. O que não significa que essas tensões possam ser eliminadas por determinados formatos institucionais e práticas políticas coerentes com a participação. Significa que, paradoxalmente, são obstáculos fundamentais para a intensificação ou radicalização da prática democrática, ao mesmo tempo em que se constituem em instituições imprescindíveis para a existência dos instrumentos de democracia participativa.

Os elementos de conflito entre a participação e a dinâmica das instituições liberal-representativas, que revelamos a partir do caso de São Paulo, não são absolutos nem exclusivos, mas servem para comprovar a existência desse tipo de conflito. Com isso não queremos dizer que os instrumentos de participação não devam ser desenvolvidos ou aperfeiçoados. Ao contrário, os atores políticos, interessados em pôr em funcionamento um avançado instrumento de participação poderão levar em conta esses obstáculos. O que oferece condições de favorecer a articulação dos elementos necessários para potencializar essas experiências, assim como para reformar as instituições representativas, de forma que possibilite uma mais radical ampliação dos espaços democráticos.

O número crescente de experiências participativas prova que é possível conciliar participação com representação. Os efeitos positivos dessas experiências na sociedade demonstram que são recomendáveis à gestão pública. Aperfeiçoam o sistema representativo e ampliam espaços de prática ativa da cidadania. Muitas dessas experiências,

entretanto, estão em fase germinal e necessitam empenho de representantes políticos e de cidadãos, assim como pesquisas científicas, para que se fortaleçam como instrumentos importantes de tomada de decisões políticas.

Se for correta a máxima de La Boétie, “cada povo tem o governo que merece”, dependerá mais dos cidadãos que da classe política, que haja ágoras, em que todos possam participar direta ou semidiretamente de decisões que afetam a todos. A pressão da sociedade organizada e de indivíduos autônomos tem que ser suficientemente forte para que esses espaços de empoderamento sejam abertos e potencializados. Estaria a maioria dos cidadãos preparada e interessada em forçar os governos a abrirem espaços em que possam participar ativamente de suas decisões mais relevantes? A pergunta se faz mais relevante se consideramos que a maioria nem sequer confia ou acredita no sistema, basta ver as pesquisas mais recentes do Latino-barômetro.²⁵ Estará o destino de nossos governos condenado ao que a cultura liberal provocou na maioria dos cidadãos, apatia política e desinteresse pela comunidade? É evidente que a história ainda não terminou. As experiências de Orçamento Participativo podem representar o início de uma fase em que os governos vão se tornando cada vez mais abertos e próximos aos cidadãos. Dependerá das pressões da sociedade para evitar que esses instrumentos se tornem mais uma ferramenta legitimadora de decisões já tomadas, docilizando possíveis contrariedades.

O grande desafio para os instrumentos de participação dos cidadãos nas decisões políticas é lograr que as forças de fluxo *bottom-up* sejam no mínimo paritárias às

forças estatais, de ordem *top-down*. Ou, aludindo a Deleuze e Guattari (1988), que as estruturas “arbóreas” da burocracia estatal sejam pouco a pouco carcomidas pelas redes “rizomáticas” de criação e ação política coletiva. A democracia participativa, em sua modalidade de instrumentos institucionais de participação cidadã, apesar de seu potencial de transformação social e da prática política, parece se constituir mais no âmbito do porvir previsível e retilíneo, ainda que por linhas flexíveis, que do devir transgressor e imprevisível foucaultiano (Foucault, 1979 e 2003). Isso se deve principalmente por ser posta em prática e controlada a partir do Estado, dentro de uma ordem institucional dominada de *checks and balances*, em que se evita qualquer excedente de poder popular que possa desestabilizar a ordem do sistema estabelecido.

A democracia liberal, mesmo integrando dispositivos participativos aos representativos, está sempre disposta a determinado limite de incorporação da vontade popular. Dimensão que uma democracia radical, muito além dos Orçamentos Participativos, tende a romper. A expectativa que buscamos alimentar com a participação e incidência direta dos cidadãos no Estado é que essa participação saia do plano administrativo, da organização procedimental, e maximize a afirmação plano político horizontalizado até a imprevisibilidade da consistência democrática. O que envolveria diversos aspectos da vida cotidiana, sem carecer de uma institucionalidade limitadora. As incertezas de tal cenário trazem riscos, mas também a possibilidade de radicalização da democracia, desconstruindo, em algum grau, a separação entre Estado e sociedade.

Paulo Edgar da Rocha Resende

Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, possui Diploma de Estudos Avançados em Ciências Políticas pela Universidade Autônoma de Barcelona e é Doutorando em Políticas Públicas e Transformação Social nessa mesma universidade. Bolsista do programa de Formação de Professores Universitários (FPU) do Ministério de Inovação e Ciências da Espanha, colabora como pesquisador no Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) (Barcelona, Espanha).

pauloedgar.darocha@uab.cat

Notas

- (1) Nos referimos sobretudo a Dahl (1956), Sartori (1962), Schumpeter(1966) e Huntington, Crozier e Watanuki (1975). Para uma crítica a esses autores desde uma perspectiva participativa, ver, entre outros: Pateman (1970) e Macpherson (1978).
- (2) Para uma elaborada crítica ao racionalismo individualista e à teoria de Rational Choice, ver Shapiro e Green (1994).
- (3) Para uma ampla tipologia de instrumentos de participação, ver ODP, 2007.
- (4) Esses critérios serviam para priorizar a distribuição de obras e serviços entre os 96 distritos, ponderando por: a) porcentagem da população do distrito que participou das assembleias; b) população total do distrito e c) carência distrital do serviço ou equipamento público.
- (5) Sobre as dinâmicas de funcionamento e os significados do Orçamento Participativo de São Paulo, ver Sánchez (2004a) e para versões mais extensas Sánchez (2004b) e Dias (2006).
- (6) Fonte: IBGE, “Posição ocupada pelos 100 maiores municípios em relação ao Produto Interno Bruto”, 2003.
- (7) Marquetti (2003); Campos, Marquetti e Pires (2007).
- (8) Sobre a composição social dos conselhos gestores na cidade de São Paulo, ver Tótora e Chaia (2004).
- (9) De acordo com Félix Sánchez, em entrevista concedida a Dias (2006, p. 42).
- (10) Para efeitos de comparação, a quantidade de projetos submetidos pelo executivo municipal foi quase o dobro da prefeitura do Rio de Janeiro no mesmo período. Sobre o poder adquirido pelo executivo do Governo Marta, ver *Valor Econômico*, 29/09/2004: “Rolo compressor de Marta é recordista de aprovação na Câmara” (<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=152999>) acessado em 13/11/2007.
- (11) Saúde e Educação no primeiro ano e todas as áreas de investimento municipal em seu terceiro e quarto ano de funcionamento.
- (12) Os chamados “segmentos sociais vulneráveis” tinham a seguinte facilidade para eleger delegados: um delegado eleito por cada voto para pessoas com deficiência; um delegado por cada três votos para população indígena e pessoas em situação de rua; um delegado para cada cinco votos para os segmentos de mulheres, população negra, jovens, idosos e gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros (GLBT). Crianças e adolescentes eram representados através de processo exclusivo denominado OP Criança. Todos os demais adultos eram eleitos pela proporção de um delegado para cada vinte votantes nas assembleias territoriais deliberativas.
- (13) A formação de delegados, conselheiros e técnicos do governo era realizada através de cursos, seminários e oficinas preparatórias.
- (14) Por falta de apoio da cúpula da Prefeitura, a divulgação do programa ficou a cargo da Coordenadoria do Orçamento Participativo, ao invés da Secretaria de Comunicação, que costumava ser a normal encarregada da tarefa.
- (15) A chamada para participações era realizada pela Coordenadoria do OP e seus órgãos descentralizados em subprefeituras. Além de faixas nas ruas, boletins periódicos, carros de som, anúncios radiofônicos e folhetos nas subprefeituras, a partir delas se contatavam os cidadãos telefonicamente para divulgar a data e local das assembleias.

- (16) Com a exceção das áreas de saúde e educação, que obtiveram índices superiores ao 70%, todas as demais tiveram um índice de execução cujo topo, segundo números oficiais, foi de 56% da área de habitação até o ano de 2004.
- (17) De acordo com a Prefeitura, em 2003, foi destinado ao OP de São Paulo 7,7% do orçamento municipal. Em estudo independente (Bello, 2007), para o ano de 2004, as cifras confiáveis permitem estimar esse valor em 3,91% do total do município.
- (18) Esse elemento teve seus efeitos limitados no Orçamento Participativo de São Paulo, pela política de coalizão adotada pela Prefeitura.
- (19) Centros Educacionais Unificados. Grandes empreendimentos arquitetônicos com ensino primário, fundamental e médio. Foram elaborados pela equipe do governo, que também determinou que seriam instalados em bairros de elevada exclusão social. Aos participantes do OP apenas coube definir em quais bairros seriam instalados o equipamento, com base nas
- (20) Está, portanto, correlacionado com categorias amplamente trabalhadas pela literatura brasileira, como o coronelismo e o patrimonialismo.
- (21) Categorias hobbesianas para designar, respectivamente, indivíduos com atuações que visam a atender a interesses próprios e indivíduos que atuam visando ao interesse público.
- (22) As subprefeituras tinham um limite orçamentário que lhes permitia certa autonomia ante os órgãos centrais da prefeitura, na execução de pequenas obras e serviços.
- (23) Sobre as motivações dos partidos na formação de alianças, ver Budge e Laver (1986) e Laver e Schofield (1990).
- (24) Sobre formatos institucionais político e administrativos da participação cidadã, ver Ramió e Salvador (2007).
- (25) Disponível em: <http://www.latinobarometro.org>

Referências

- ABERS, R. (1998). From clientelism to cooperation: local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics and Society*, vol. 26, n. 4, pp. 511-537.
- _____. (2001). *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder, Westview.
- ANDUIZA, E. et ali. (2005). "Les eleccions y la participació". In: FONT, J. (org.). *La política i la participació: politics, partits i eleccions*. Barcelona, Editorial Mediterrània.
- AVRITZER, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.
- BAIOCCHI, G. (2005). *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford, Stanford University Press.
- BARBER, B. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley, University of California Press.

- BELLO, C. A. (2007). "Orçamento Participativo em São Paulo: uma invenção de limitado alcance". In: OLIVEIRA, F. de e RIZEK, C. S. (eds.). *A era da indeterminação*. São Paulo, Boitempo.
- BERLIN, I. (1969). *Four essays on liberty*. Oxford, Oxford University Press.
- BLANCO, I. et al. (2005). "Els polítics i la participació". In: FONT, J. (org.). *La política i la participació: politics, partits i eleccions*. Barcelona, Editorial Mediterrània.
- BOBBIO, N. (1989). *Liberalismo e democracia*. México, FCE.
- BÓGUS, L. e PASTERNAK, S. (2006). Como anda São Paulo. *Cadernos Metrópole*, n. especial, São Paulo, Educ.
- BUDGE, I. e LAVER, M.. (1986). Office Seeking and Policy Pursuit in Coalition Theory. *Legislative Studies Quarterly*, v. 11, n. 4.
- CAMPOS, G.; MARQUETTI, A. e PIRES, R. (2007). *Democracia participativa e redistribuição: análises de experiências de Orçamento Participativo*. São Paulo, Xamã.
- CARVALHO, J. M de. (1997). Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, v. 40, n. 2. Rio de Janeiro.
- CAVALCANTI, G. C. V. (2006). *Uma concessão ao passado: trajetórias da União de Movimentos de Moradia de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Paulo, USP.
- COELHO, V. S. e VERÍSSIMO, J. (2004). "Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo". In: AVRITZER, L. (org.) *A participação em São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- COUTO, C. G. (1995). *O Desafio de ser governo – PT na Prefeitura de São Paulo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DAHL, R. (1956). *Preface to democratic theory*. Chicago, University of Chicago Press.
- DELEUZE, G. e GUATTARI, F. (1988). *Mil Mesetas: capitalismo y esquizofrenia*. Valencia, Pré-textos.
- DIAS, J. M. P. (2006). *O Orçamento Participativo na Cidade de São Paulo: confrontos e enfrentamentos no circuito do poder*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, PUC-SP.
- DODD, L. (1976). *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton, Princeton University Press.
- FAORO, R. (1958). *Os donos do poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre, Globo.
- FOUCAULT, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid, Ediciones de la Piqueta.
- _____ (2003). *Hay que defender la sociedad: curso del Collège de France (1975-1976)*. Madrid, Akal Ediciones.
- FUNG, A. e WRIGHT, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, Verso.
- HUNTINGTON, CROZIER, WATANUKI (1975). *The crisis of democracy: report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York, New York University Press.
- KOWARICK, L; CAMARGO, C. P. F. et ali (1976). *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*. São Paulo, Loyola.
- KOWARICK, L. e SINGER, A. (1994). "A Experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo". In: KOWARICK, L. (org.) *As lutas sociais e a cidade de São Paulo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

- LAVER, M. e SCHOFIELD, N. (1990). *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- LEAL, V. N. (1986). *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega.
- MACPHERSON, C. B. (1978). *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro, Zahar.
- MARQUETTI, A. (2003). "Participação e redistribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre". In: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez.
- NAVARRO, C. J. (1999). *El sesgo participativo*. Madrid, CSIC.
- OIDP: Observatório Internacional de Democracia Participativa. (2007). *Observando las Democracias Participativas Locales 2004 - 2007. Ayuntamiento de Barcelona*. Disponível em: http://www.oidp.net/es/v_publicaciones_1.php.
- OLIVEIRA, F. de et ali. (2001). *Atas da revolução: o orçamento participativo em São Paulo*, [mimeo].
- PATEMAN, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PONTUAL, P. (2005). "Democracia representativa, democracia direta e democracia participativa". In: ABRAMO, Z. W. e FRATI, M. (eds.) *Democratização do Parlamento: alargando as fronteiras da representação e da participação política*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.
- POULANTZAS, N. (1981). *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro, Edições Graal.
- RAMIÓ, C. e SALVADOR, M. (2007). El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals. [Col. Documents de Treball]. Barcelona: Diputació de Barcelona. Disponível em: http://www.diba.es/participacio/fitxers/publicacions_papers/papers20.pdf. Acesso em 25 abril 2009.
- RESENDE, P. E. da R. (2008). *Innovaciones participativas y tradiciones representativas: Tensiones y complementariedades en el Municipio de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Barcelona, Universidade Autònoma de Barcelona.
- RIZEK, C. S. (2007). "São Paulo: orçamento e participação". OLIVEIRA e RIZEK, C. S. (orgs.). *A era da indeterminação*. São Paulo, Boitempo.
- SÁNCHEZ, F. R. (1997). *O desafio da participação. Trajetória da política de participação na gestão petista da prefeitura de São Paulo – 1989/1992*. Dissertação de Maestría. São Paulo, PUC-SP
- _____ (2004a). "O Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2004): uma inovação democrática". In: AVRITZER, L. (org.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- _____ (2004b). *OP: Trajetória Paulistana de uma inovação democrática (2001-2003)*. Tese de Doutorado. São Paulo, PUC-SP.
- SANTOS, B. de S. e AVRITZER, L. (2005). "Introdução: para ampliar o Cânone Democrático". In: SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, [Col. Reinventar a Emancipação Social]. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SARTORI, G. (1962). *Democratic Theory*. Detroit, Wayne State University Press.
- SCHUMPETER, J. A. (1966). *Capitalism, socialism and democracy*. London, Geo. Allen & Unwin.
- SHAPIRO, I. e GREEN, D. P. (1994). *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. New Haven, Yale University Press.

- TATAGIBA, L. (2004). "A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo". In: AVRITZER, L. (ed.). *A participação em São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- TÓTORA, S. e CHAIA, V. (2004). "Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo". In: SANTOS JUNIOR, O. A. et ali. (eds.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/Fase.
- WAMPLER, B. (2003). "Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados". In: AVRITZER, L. e NAVARRO, C. J. (coords.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez.
- _____ (2004). "Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo". In: AVRITZER, L. (coord.). *A Participação em São Paulo*. São Paulo, Editora Unesp.
- WHITAKER, F. (1992). *O que é Vereador*. São Paulo, Brasiliense (Col. Primeiros Passos).

Recebido em dez/2008
Aprovado em mar/2009