

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA NO INTERIOR PAULISTA:
UM ESTUDO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DOS CASOS DE
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ARARAQUARA E SÃO CARLOS,
GESTÃO 2001-2004**

Danilo de Souza Morais

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, na área de concentração Relações Sociais, Poder e Cultura. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Centro de Educação e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Carlos, sob orientação do Prof. Dr. Valter Roberto Silvério.

**São Carlos
2007**

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

M827id

Morais, Danilo de Souza.

Inovação democrática no interior paulista : um estudo sobre o desenvolvimento dos casos de orçamento participativo em Araraquara e São Carlos, gestão 2001-2004 / Danilo de Souza Moraes. -- São Carlos : UFSCar, 2008. 185 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2007.

1. Orçamento participativo. 2. Democracia. 3. Espaços públicos. 4. Redistribuição e reconhecimento.
I. Título.

CDD: 306.2 (20ª)



BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE

DANILO DE SOUZA MORAIS

19/04/2007

Prof. Dr. Valter Roberto Silvério
Orientador e Presidente
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Profa. Dra. Lígia Helena Hahn Lückmann
Universidade Federal de Santa Catarina/ UFSC

SUMÁRIO

Apresentação	7
Introdução	
Apontamentos sobre a teoria democrática	10
Capítulo 1 – Termos orientadores para a ampliação da análise da democratização	
1.1 Sobre a Cultura Política	21
1.2 Sobre os Espaços Públicos	28
1.3 Sociedade Civil e Cidadania no Brasil	33
Capítulo 2 – Orçamento Participativo (OP) no Brasil	
2.1 A expansão do OP nos municípios brasileiros	41
2.2 Perspectivas para a avaliação das experiências de OP	45
2.3 Sobre o “ciclo do OP” e a perspectiva de análise para o estudo dos casos de São Carlos e Araraquara	57
Capítulo 3 – As experiências de OP em São Carlos e Araraquara	
3.1 Orçamento Participativo como experiência em São Carlos	74
3.2 Orçamento Participativo como experiência em Araraquara	97
3.3 Apontamentos para uma comparação dos casos de São Carlos e Araraquara: limites e possibilidades iniciais da inovação democrática nas duas experiências	123
Referências Bibliográficas	133
Anexos	141

AGRADECIMENTOS

Primeiro é fundamental agradecer aos atores desta pesquisa, da sociedade civil e da sociedade política, cuja colaboração irrestrita foi decisiva para a realização deste trabalho.

A todos e todas participantes do Orçamento Participativo de Araraquara e São Carlos, a quem agradeço através da Sra. Rita e do Sr. Arlindo, lutadores sociais destas duas cidades.

À Prefeitura Municipal de São Carlos e à Prefeitura Municipal de Araraquara meu muito obrigado pela grande contribuição para a interpretação das experiências participativas desenvolvidas em seus atuais governos, hoje em segundo mandato, que agradeço em nome dos coordenadores de seus OPs, respectivamente Rosoé Donato e Edmilson de Nola Sá.

Ao financiamento da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), faço meus agradecimentos, pois sem este seria muito mais árdua a tarefa desta pesquisa.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Valter Roberto Silvério, meus sinceros agradecimentos pela indicação dos caminhos da pesquisa em Ciências Sociais, importantes desde a graduação, além da compreensão, que acredito só ser possível em um cientista ativista como o professor, de minhas dificuldades no trajeto até a conclusão desta pesquisa.

Meu muito obrigado também a todos e todas membros e coordenadores do Neab (Núcleo de Estudos Afro-brasileiros) da UFSCar.

Aos amigos e amigas muito obrigado pela fidelidade e apoio, principalmente os companheiros e companheiras de São Carlos e Ribeirão Preto, duas cidades que nos últimos anos tem dividido minha vida pessoal, profissional e militante.

À minha companheira Liza, por estar sempre ao meu lado – mesmo quando isso não é possível fisicamente – e pela valiosa ajuda para a revisão da versão final deste texto.

Por último e mais importante agradeço aos meus familiares, por todo o apoio imaterial e material necessário para minha formação: política, acadêmica e pessoal. Em especial ao meu pai, Silvio Luiz Morais, a quem dedico esta dissertação.

RESUMO

O presente estudo refere-se a uma análise das experiências de Orçamento Participativo (OP) nas cidades de São Carlos e Araraquara, ambas no interior do estado de São Paulo. Tem como preocupação verificar o desenvolvimento destes Orçamentos Participativos, enquanto espaços públicos de co-gestão institucionalizados, para a deliberação sobre o orçamento municipal destinado para investimentos. Para tanto se faz a descrição da implementação destes Orçamentos Participativos no período da gestão 2001-2004.

Primeiramente situando o OP dentro de uma perspectiva sobre os atuais desenvolvimentos da teoria democrática, se discute os conceitos e noções que balizam uma abordagem ampliada do campo da política para o entendimento de um sentido e uma prática democrática emergentes. Apresenta-se posteriormente um caminho para a interpretação das potencialidades e resultados empíricos das experiências de Orçamento Participativo, para chegar à apresentação do desenvolvimento dos dois casos em foco, São Carlos e Araraquara, além de sua comparação inicial, principalmente a partir da análise de seus desenhos institucionais, da participação em ambos e a efetivação, pelo poder executivo municipal, das demandas saídas do processo participativo. Por fim buscam-se indicativos do possível efeito de redistribuição econômica e de reconhecimento das diferenças nos dois Orçamentos Participativos.

Como resultado da investigação destes OPs aponta-se que ambos contribuem para uma visível maior democratização político-institucional local, pois apesar de suas limitações e efetividade ainda inicial, apresentam-se como espaços públicos político-institucionais de co-gestão. Nas duas experiências não se verificam os indicativos de um efeito redistributivo, a partir do processo de deliberação destes espaços públicos. Diferenciam-se, entretanto, quanto a maior aproximação de uma perspectiva de democracia participativa, como no caso de Araraquara, e de democracia direta, como pretende a experiência de São Carlos. Sobre a dimensão do reconhecimento, esta se apresenta mais diretamente apenas no OP de Araraquara.

Palavras-chave: *orçamento participativo; democracia participativa; espaços públicos; redistribuição; e reconhecimento.*

APRESENTAÇÃO

Em nossos dias a discussão da democracia é um dos imperativos para a prática de uma sociologia crítica, perto da acepção que Tom Bottomore deu a esta (BOTTOMORE, 1974), enquanto crítica da ordem social onde nos situamos. Procedendo aqui com este “espírito” crítico encara-se primeiramente nesta exposição a indicação de alguns apontamentos sobre a teoria democrática, a partir do que é designado neste trabalho como o sentido dominante da democracia, discutindo-o através de algumas perspectivas importantes para tanto, dentro da teoria política e social, indicando um sentido distinto e emergente para a compreensão da teoria e da prática democrática.

Apresenta-se na introdução, primeiramente, uma trajetória para a crítica do que se pode denominar de sentido liberal elitista para a democracia, como sinônimo da perspectiva dominante, e a democracia participativa, como sinônimo de perspectiva emergente. Não reconstituindo, portanto, a disputa no século XX em torno da teoria democrática, ou mesmo das distintas análises dos processos de democratização, pois diversas perspectivas também fundamentais à sua construção estariam aqui sub-representadas ou ausentes.

Num segundo momento há a orientação teórica entre duas perspectivas que, apesar de distintas, são utilizadas como possuindo uma complementaridade necessária para pensar as diferentes dimensões onde operam a ampliação da democracia no Brasil, assim como os diferentes sentidos em disputa para defini-la. Uma perspectiva de matriz gramsciana, pela leitura de Evelina Dagnino, serve como referência da renovação teórica para pensar a relação entre cultura e política, e uma concepção não dicotômica entre Estado e sociedade civil (DAGNINO, 1994; 2000; 2002; e 2004). Uma segunda, de matriz habermasiana, pela leitura de Sérgio Costa e Leonardo Avritzer, é referencial por desenvolver uma original adaptação à realidade nacional da teoria crítica sobre a esfera pública, o que auxilia teoricamente a compreensão e explicação do Orçamento Participativo como espaço público (COSTA, 1999; AVRITZER, 2003; COSTA & AVRITZER, 2004).

Concordando em parte com o argumento de Axel Honneth (2001), que chamaria este sentido emergente para a democracia de “democracia radical” (HONNETH, 2001: p. 63), não se fica na opção entre uma interpretação “republicanista”, aqui mais próxima de Dagnino, ou uma interpretação “procedimentalista”, mais próxima de Costa e Avritzer, tentando-se uma forma de trânsito – que é distinto da busca de uma “mediação” ou “superação” como propõe Honneth (2001) – entre estas.

Com as perspectivas complementares acima são discutidos os conceitos de cultura política – para a relação entre as esferas da cultura e da política –, espaços públicos, sociedade civil e cidadania, no contexto brasileiro mais recente. Tal empreendimento será um auxiliar na avaliação iniciada aqui das potencialidades e limitações, do ponto de vista da democratização político-institucional e societal, das experiências de *democracia participativa* (SANTOS, B.S. & AVRITZER, 2002). Além disso, a definição destes conceitos também é importante na compreensão da disputa entre uma concepção elitista da democracia, dominante na teoria e na prática política¹ e, de outro lado, uma concepção ampliada, mas ainda emergente da democracia, também na teoria e na prática política,² o que complementarmente o debate iniciado na discussão sobre a teoria democrática.

Posteriormente são apresentados alguns dados da difusão do Orçamento Participativo como política nos municípios do Brasil, para a distribuição do orçamento municipal destinado ao investimento, a partir do final da década de 1990, com maior atenção ao estado de São Paulo onde se situam as cidades abordadas, São Carlos e Araraquara. Por meio do cotejo de algumas das perspectivas teóricas distintas, que se pode considerar de influência significativa, para a avaliação das experiências empíricas de Orçamento Participativo (OP), se apresenta uma orientação teórica que pode ser classificada como *analítico-normativa*, por onde vai seguir, com certas ressalvas, a

¹ Esta democracia elitista que se apresenta como um método para a tomada de decisão, constituição de maiorias e governos (BOBBIO, 2002), desde a década de 1990 encontra-se, na cena pública brasileira, expressa no que Evelina Dagnino denomina por projeto político neoliberal (DAGNINO, 2004: p.95) e na concepção de Boaventura de Sousa Santos como parte da “globalização hegemônica” (SANTOS, B.S. 2002a: p.30).

² A democracia emergente ou participativa segundo Boaventura de Sousa Santos pode ser encarada como parte de uma “globalização contra-hegemônica” (SANTOS, B.S. 2002a: p31), tendo em nosso país como marco inaugural a ação dos movimentos sociais e a consolidação de nossa sociedade civil a partir das décadas de 1970 e 1980 (PAOLI, 1995; ALBUQUERQUE CARVALHO, 1998; PAOLI & TELLES, 2000; DAGNINO, 2000 e 2002; WAMPLER & AVRITZER, 2004) que, junto também de atores da sociedade política, compõe um projeto político democrático-participativo (DAGNINO, 2004: p.95).

análise do OP enquanto *espaço público político-institucional de co-gestão* entre Estado e sociedade civil, para a deliberação sobre o orçamento municipal. As principais referências da perspectiva adotada são os estudos de Boaventura de Sousa Santos (SANTOS, B.S., 2002a) e Leonardo Avritzer – este por meio de sua classificação das principais variáveis para avaliação de experiências de OP (AVRITZER, 2002a; 2002b; e 2003).

Por fim, este trabalho vai ao objetivo de avaliar a implementação dos Orçamentos Participativos nas cidades de São Carlos e Araraquara (2001-2004), duas cidades do interior paulista que começaram suas experiências a partir do ano de 2001, no início da gestão dos prefeitos Newton Lima Neto na primeira cidade, e Edson Antônio da Silva na segunda, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Da contextualização realizada destes processos participativos no quadro brasileiro de municípios que adotam o OP, faz-se – da pesquisa realizada através de análise documental, entrevistas estruturadas e semi-estruturadas, e de observação participante – a descrição do desenvolvimento dos casos específicos de São Carlos e Araraquara e indicativos para sua análise comparativa.

Procura-se estabelecer, como recomenda Celina Souza (2003), para a análise de políticas públicas, o não enquadramento nas categorias dicotômicas “fracasso” ou “sucesso” os casos de OP estudados, pois se parte do pressuposto de que a construção das políticas públicas, em qualquer nível da administração pública, principalmente no que diz respeito à implementação de espaços de co-gestão, depende centralmente do processo político de interação entre Estado e sociedade civil, e não simplesmente do “voluntarismo” dos atores da sociedade política.

As variáveis analíticas, portanto, utilizadas para esta investigação são: o *desenho institucional* do Orçamento Participativo; a *vontade política* do executivo local; e a *capacidade orçamentária* do município. Tais variáveis servem para explorar três questões (uma questão central e duas questões subsidiárias) desta pesquisa: i) como se desenvolve o processo participativo institucionalizado nas duas experiências de OP, por meio da descrição de seus desenhos, da participação nos mesmos e de sua capacidade para efetivar as demandas priorizadas no processo participativo entre os anos de 2001 e 2004; além de, subsidiariamente, ii) observar indicativos destes como política de *redistribuição*, ou seja, em que medida ocorre a distribuição dos recursos de

investimento, decididos a partir destes OPs, para as áreas dos dois municípios onde reside o maior número de suas famílias pobres; e iii) Procurar se estes OPs, e como isso ocorre, incorporam os atores subalternizados – negros(as), mulheres e os mais pobres – a partir de suas demandas, construindo uma política de *reconhecimento da diferença* no processo participativo.

INTRODUÇÃO

Apontamentos sobre a teoria democrática

Parte-se da constatação de que na teoria democrática contemporânea o que parece estar especialmente em causa é a recolocação da possibilidade de uma nova disputa em torno do conceito ou mais propriamente do significado do que denominamos por democracia. Tal entendimento é pressuposto importante por colocar uma inflexão no debate da teoria política que estava centrada, durante a disputa de hegemonia da Guerra Fria, principalmente nas questões do desejo ou não de estabelecer regimes democráticos e na discussão sobre supostas condições estruturais para tanto.³

Aqui há a recusa em estabelecer como indicadores de processos de democratização somente o avanço na adoção de procedimentos do que podemos chamar de democracia liberal elitista, notadamente eleições “abertas, livres e imparciais” (HUNTINGTON, 1994: p.19), pois não é possível encarar a democracia enquanto apenas um regime político que se constitui de um conjunto de regras fundamentais, que se pretendem destituídas de qualquer visão de mundo ou orientação sobre o que é a boa vida (TAYLOR, 2000), para a disputa intra e inter elites, como presente na proposição paradigmática da teoria e da prática democrática dominante enunciada por Joseph Schumpeter (SCHUMPETER, 1985).

Este questionamento da interpretação *liberal procedimentalista* ou *elitista* para a democracia⁴ não impede a incorporação aqui da desmistificação das democracias existentes – um avanço analítico legado à teoria política por Max Weber (1975 e 1985),

³ Como descrevem Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer (SANTOS, B. S. & AVRITZER, 2002).

⁴ Classificação da proposta schumpeteriana respectivamente de Charles Taylor (2000) e Boaventura de Sousa Santos (2002a).

que defende esta como forma de governo mais adequada à modernidade (WEBER, 1985), mas critica a “idealização” da democracia liberal. O entendimento então colocado para uma visão mais ampliada dos processos de democratização – que passa também pela discussão da amplitude do campo da política – segue a trilha de argumentos que de certa maneira unem autores como Norberto Bobbio, Charles Taylor e Boaventura de Sousa Santos, pois estes, cada um a sua maneira e com graus diferentes de crítica ao liberalismo político, como será exposto, buscam ultrapassar os limites do sentido liberal elitista da democracia.

No caso de Bobbio, que apresenta sua concepção mínima de democracia e a tensão entre o que entende ser a “democracia ideal” e a “democracia real” tendo como preocupação essencial “fazer descer a democracia do céu dos princípios para a terra onde se chocam interesses consistentes” (BOBBIO, 2002: p.24), há a disposição não só em colocar a tensão entre ideais democráticos e a prática dos regimes democráticos, mas também a necessidade de busca de uma aproximação com muitos desses ideais. Em outras palavras, este autor vê a possibilidade, mesmo que de certa forma utópica, de uma democracia sempre mais ampla.

É visível a disposição acima no movimento feito pelo argumento de Bobbio que apesar de iniciar por uma definição mínima de democracia, baseada numa concepção procedimental, que a vê como conjunto de regras para tomada de decisões coletivas, formação de maiorias e governos (BOBBIO, 2002), o que vai claramente ao encontro da visão de Schumpeter, passa, no entanto para a identificação da necessidade de construir uma “democracia integral” (BOBBIO, 2002: p.65). Esta seria o produto da complementaridade necessária entre formas representativas e formas diretas de democracia, em direção a uma democracia social, o que afasta criticamente a visão de Bobbio do sentido dominante dado à democracia.

O processo de democratização é então ampliado para além da democracia política, que pela visão weberiana diz respeito à expansão do sufrágio e o fortalecimento de instituições como o parlamento e os partidos políticos, para uma concepção que define a democratização como a substituição crescente do fluxo de poder do *alto para baixo*, cujo exemplo é o poder burocrático, para o poder de *baixo para cima* (BOBBIO, 2002: p.66).

A proposição de Bobbio é, portanto, o caminho da ampliação da democracia política para a democracia social, o que faz o autor inclusive apontar uma incompatibilidade entre o avanço atual do liberalismo e a democracia, que se expressa, segundo entende, na formula da doutrina neoliberal por sua oposição ao Estado de bem-estar que é, em síntese, uma oposição às conquistas democráticas do período posterior à 2ª Guerra Mundial (BOBBIO, 2002: pp.139-141).

É importante salientar que Bobbio retoma Weber em dois sentidos principalmente. Primeiro por Weber tratar da democracia política (WEBER, 1985) não descartando, entretanto, um possível sentido social para a democracia, apesar de não desenvolver esta observação, que é um desafio que Bobbio se propõe ao menos a enfrentar inicialmente. Em segundo lugar, Bobbio retoma uma tensão entre democracia e burocracia, presente em Weber, e que acaba sendo apagada muito pelo deslocamento do debate da teoria política a partir de Schumpeter.

Porém é necessário ressaltar ao menos dois grandes limites para a crítica de Bobbio ao sentido dominante da democracia. O primeiro destes é que encontramos no autor, como foco da tensão entre democratização e burocratização, a “democratização da sociedade”, mas que não passa em sua exposição, ao menos explicitamente, também pelo Estado, que é inclusive a preocupação de Weber quando trata desta tensão. Este obstáculo na interpretação do autor reflete em sua concepção sobre a potencialidade de aumento da participação dos cidadãos no debate público (para a “democratização da sociedade”) estar circunscrita às esferas sociais fora do Estado, por conta da complexificação (usada por ele como sinônimo de burocratização) crescente da ação deste, que impossibilitaria e até tornaria indesejável a interferência mais direta dos cidadãos em seus rumos.

Um segundo grande limite às observações críticas de Bobbio está em sua forma de pluralismo liberal, que entende a relação entre sociedade política e o conjunto dos cidadãos como estabelecido por meio de um campo de trocas políticas, análogo ao campo das trocas econômicas, chamado de *mercado político* (BOBBIO, 2002: pp.155-157).

Não estendendo a discussão da noção de mercado político, foquemos o que parece ser a sua principal fonte: a definição de competição pela liderança política nas democracias modernas segundo Schumpeter. Esta competição, segundo o autor, como a

principal variável para a determinação da ação coletiva nas democracias, se daria pela “livre concorrência pelo voto livre” (SCHUMPETER, 1985: p.339), que a exemplo da concorrência econômica no mercado capitalista não impediria por completo formas de competição desleal ou fraudulenta, mas regularia esta “concorrência” excluindo outras formas de disputa política, como o golpe de Estado. Esta idéia sobre a relação entre governo e cidadãos, onde o papel destes, reduzidos à condição de eleitores, é escolher suas lideranças políticas entre os grupos especializados nesta função e que se colocam em disputa para exercê-la, é o núcleo da concepção do mercado político⁵.

O suposto realismo da idéia de mercado político esconde a redução das disputas pelo poder político à afirmação de interesses particulares concorrentes, que podem ser distintos, mas cuja validade, para esta abordagem, seria a mesma. Tal interpretação não faz distinção, por exemplo, entre as reivindicações de um *lobby* de empresas transnacionais junto ao Estado e um conjunto de propostas para políticas públicas construído pelo debate em espaços públicos de encontro entre Estado, sociedade civil e mercado. Esta indistinção é uma das conseqüências da idéia de mercado político, que como a teoria de Schumpeter onde se inspira, prescinde de uma noção de bem público (ou bem comum) dialogicamente instituído.

Já Charles Taylor parece alcançar uma crítica que ultrapassa especificamente este último limite acima atribuído ao debate desenvolvido por Bobbio em relação ao que aqui está sendo chamado de sentido dominante para a democracia.

Num debate classificado por Taylor como entre liberais e comunitaristas, o autor apresenta um diagnóstico do regime político que se desenvolveu, segundo ele principalmente nos EUA, enquanto uma modalidade de liberalismo não interessado do ponto de vista ontológico, um *liberal procedimentalismo* que teria por princípio apenas “como a sociedade deve responder às demandas dos indivíduos e arbitrar entre elas.” (TAYLOR, 2000: p.203).

⁵ No Brasil uma das defesas mais consistentes de um conceito de mercado político é feita por Fábio Wanderley Reis (REIS, 1994), que o entende como mais adequado analiticamente para pensar as relações entre Estado e sociedade que o conceito de sociedade civil. Discordamos evidentemente desta afirmação, pois não entendemos a sociedade civil como meramente o espaço do “não-Estado” (BOBBIO, 1985: p.121), onde existem apenas diferentes interesses privados em disputa por atenção na cena pública. Mais do que isso vemos a sociedade civil como o conjunto heterogêneo das diversas organizações dos cidadãos voltados ao debate público, relativamente autônomas em relação ao Estado, recortada por distintas visões de mundo e projetos políticos não só diferentes mas muitas vezes antagônicos, além de interesses tanto públicos, no sentido de que constroem-se com o reconhecimento de diversos atores sociais, como também privados.

O autor busca refutar a possibilidade atomista deste liberalismo procedimental, expressada no que chama de “teoria democrática ‘revisionista’ moderna”⁶ – que pretende prescindir de um sentido de bem comum e da participação do cidadão na vida pública –, pela contraposição desta por uma *tese republicana*, que como base para uma sociedade não despótica, vincula uma forma de “patriotismo” – enquanto sentido de bem comum, forma de auto-disciplina e participação – às instituições livres. Com esta contraposição Taylor pretende re-informar o liberalismo por meio de bases republicanas, quando se refere, por exemplo, a impossibilidade mesmo nos EUA, do liberalismo (apesar de procedimental) prescindir do bem comum mesmo enquanto “patriotismo de direito” onde “o apoio a esse conjunto histórico específico de instituições e formas é e tem de ser um fim comum socialmente endossado” (TAYLOR, 2000: p.214).

Taylor, portanto, não quer mostrar uma suposta inviabilidade do liberalismo (uma postura semelhante à apresentada por Bobbio), ao contrário, quer colocar uma possibilidade mais holista (como questão ontológica) para sua existência, também não refutando, mas sim ampliando as fronteiras da concepção do liberal procedimentalismo democrático, pois mesmo este não pode simplesmente ser pensado enquanto um método ou um conjunto de regras sem uma concepção mínima do que é a boa vida (enquanto valor subjacente) para seus cidadãos.

Desta forma, Taylor consegue operar uma argumentação que coloca a idéia de bem comum como parte indispensável à democracia liberal. Porém, acaba não encontrando uma solução satisfatória dentro dos limites do liberalismo, até quando estes são ampliados, para a questão referente à maior participação ou inclusão dos cidadãos na vida pública de maneira mais geral e, especificamente, nas decisões do Estado.

Sobre o princípio da participação, a formulação de maior alcance realizada por Taylor se faz pela consideração de um modelo de *dignidade do cidadão*⁷ na tradição cívico-humanista para uma sociedade livre. Mais republicano e holista, este modelo difere da dignidade do cidadão pensada a partir do procedimentalismo (mais atomista), pois tem como indispensável a garantia da participação aos cidadãos, atribuindo-lhes também a capacidade de intervir positivamente nas decisões políticas com a concepção

⁶ Uma das denominações de Taylor para a teoria política de Schumpeter (TAYLOR, 2000: p.211).

⁷ Segundo Charles Taylor (2000) na acepção moderna a dignidade do cidadão é pensada como garantia da liberdade dos cidadãos ao mesmo tempo em que demonstra a capacidade destes enquanto agentes transformadores de sua própria realidade.

que “ao menos parte do tempo os governantes podem ser ‘nós’, não sempre ‘eles’”(TAYLOR, 2000: p.217).

Não obstante, a observação acima de Taylor não redundando em apontamentos concretos, mesmo que de experiências emergentes, de um liberalismo mais republicano (como Taylor aponta sobre o caso do Canadá) que articule *sociedade civil* e *sociedade política*⁸, o que é um grande obstáculo para uma crítica mais radical por parte deste autor à democracia liberal elitista. A preocupação com a articulação mencionada entre sociedade civil e sociedade política, como depreendemos da teoria de Boaventura de Sousa Santos, é uma disposição normativa, mas que parte de uma necessidade apontada por uma reflexão analítica sobre os crescentes indicativos de uma “dupla patologia” na democracia liberal elitista: “a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram.” (SANTOS, B.S. & AVRITZER, 2002: p.42), especialmente nos países do Norte geopolítico, o *centro do sistema-mundo*.⁹

Tendo em conta que no centro do sistema-mundo onde a concepção democrática dominante se originou, esta apresenta os problemas acima destacados, nos países *periféricos* e *semiperiféricos* para onde este modelo se expande mais intensamente desde meados da década de 1970 (HUNTINGTON, 1994) se mostram também visíveis sinais de crise deste modelo. A tentativa de aplicação desta democracia de maneira homogênea, pelo entendimento equivocado de que ela é, mesmo que minimamente, um conjunto de procedimentos, uma *forma* ou um *método* destituído de qualquer visão de mundo que a oriente e por isso sendo portadora, *a priori*, de validade universal, que

⁸ Aqui utilizamos de uma concepção não dicotômica para os termos sociedade civil e sociedade política, pela referência a interpretação de Antônio Gramsci para os mesmos (GRAMSCI, 1978a). Esta influência será melhor discutida mais adiante no debate sobre uma visão não dicotômica entre Estado e sociedade civil, assim como sobre a relação entre a cultura e a política.

⁹ O principal formulador do conceito de *sistema-mundo*, como economia-mundo e modernidade, é Immanuel Wallerstein (1996), mas a interpretação que damos aqui para tal conceito é informada na teoria das globalizações de Boaventura de Sousa Santos (2002b) – apesar deste preferir a designação *sistema mundial*, mas que em nosso entender por ter referência direta em Wallerstein pode ser substituída pela designação mais adequada de *sistema-mundo* – que estabelece a clivagem entre Norte e Sul geopolíticos como estruturante deste sistema. Este é dividido não só entre o centro (Norte) e a periferia (Sul), mas também por uma zona semiperiférica onde, por exemplo, classifica Brasil e Portugal. Portanto Boaventura classifica como semiperiféricos os países menos desenvolvidos ao Norte e os mais desenvolvidos ao Sul, mas que compartilham acima de tudo a característica de que, dentro da “divisão internacional da produção da globalização” (SANTOS, B.S. 2002b: p.63), não são os produtores de “globalização hegemônica” e ao mesmo tempo tem a potencialidade para produzir uma “globalização contra-hegemônica” (SANTOS, B.S. 2002b: p.71).

permite que se enquadre eficiente e eficazmente em qualquer parte do globo, é uma das principais fontes de tal crise.

Portanto, no Sul a solução elitista para a democratização produziu uma democracia bastante restrita a adoção de procedimentos considerados democráticos, desconsiderando por vezes o que podemos chamar de intensidade ou qualidade destas democracias, processo em que foram suprimidas diversas iniciativas locais de organização social e política que reivindicavam ser também democráticas.¹⁰

Os apontamentos sobre o limite da crítica de Taylor levam, como esboçado, para algumas saídas teóricas proporcionadas pela perspectiva da sociologia política de Boaventura de Sousa Santos. Diferente de Bobbio ou Taylor, Santos procede por uma crítica paradigmática radical¹¹ ao sentido dominante para a democracia, chamado por ele de “modelo hegemônico de democracia” (SANTOS, B.S. 2002a: p.32), usado em muitos momentos também pelo autor como sinônimo para democracia representativa. Esta é definida por Santos, em síntese, como o modelo que “(...) apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social.” (SANTOS, B.S. 2002a: p.32).

É importante destacar que a democracia representativa como descrita por Santos, ou seja, como sinônimo de concepção dominante da democracia, é distinta da definição dada por Norberto Bobbio. Pois o primeiro autor define o termo como a solução “hegemônica”, na segunda metade do século XX, que surge como resposta ao debate entre as concepções antagônicas de democracia defendidas de um lado por liberais e, de outro lado, por marxistas na primeira metade do mesmo século. Esta solução, como produto do declínio das concepções anteriores em disputa, tem como postulados centrais: i) uma impossibilidade do cidadão comum intervir mais diretamente sobre as políticas públicas, pelo aumento da complexidade e escala de ação do Estado (principalmente a expansão do Estado de bem-estar); e ii) a redução da

¹⁰ Um processo de supressão da *demodiversidade* (SOUSA SANTOS & AVRITZER, 2002: p.71).

¹¹ Nossa definição para o conceito de paradigma vem de Thomas S. Kuhn (2005), que o entende como “matriz disciplinar” científica ou societal. Em outras palavras “a constelação inteira de crenças, valores, técnicas etc. compartilhados pelos membros de determinada comunidade” (BHASKAR, 1996: p.554). E concordamos com Jürgen Habermas (1990) que compreende a crítica paradigmática radical não só como crítica ao paradigma dominante, seja ele científico ou societal, até a apresentação de suas aporias, mas fundamentalmente também como a apresentação de um paradigma novo.

dimensão da representação política à *autorização*, dada por meio do sufrágio estendido à maior parte da população residente em determinado Estado nacional, para elites especializadas na política institucional exercerem funções de governo.

Já para Bobbio, a democracia representativa diz respeito centralmente ao instituto de meios de delegação do poder de decisão, por meio de eleição, como o principal instrumento de um arranjo político institucional. Tal definição lhe serve para criticar a perspectiva daqueles que pensam o caminho da ampliação da democratização como a passagem da *democracia representativa* para a *democracia direta*. Esta democracia direta teria, segundo Bobbio, inspirado na interpretação clássica de Rousseau, como institutos principais a *assembléia dos cidadãos* e o *referendum* (BOBBIO, 2002, pp.65-66). Bobbio recorre ao argumento da escala, a dimensão dos Estados nacionais, para afirmar a impossibilidade de assembléias de cidadãos que pudessem decidir sobre as políticas deste Estado. Quanto ao referendo, o autor argumenta que este é um expediente possível e desejável nos regimes democráticos, porém sendo uma forma acessória, excepcional, para a tomada de decisões.

A visão de Bobbio, como pode ser constatado acima, circunscreve a democracia representativa à segunda dimensão desta segundo Santos, pois este último acaba muitas vezes por confundir democracia liberal elitista com democracia representativa. Não se deve também confundir a visão de democracia mínima no sentido bobbiano, qual seja, um método para tomada de decisões – que, como já colocado, não difere de Schumpeter –, com sua visão “qualitativa” sobre a democracia (BOBBIO, 2002, p.64) – que Schumpeter praticamente ignora –, que não vê antagonismo entre democracia representativa e direta, mas sim uma complementaridade mantendo a primazia da primeira – um limite, como já demonstrado, do liberalismo do autor – e a necessidade da expansão da *democracia política* para a *democracia social*.

Assim, é perceptível que Bobbio contribui para a crítica da democracia dominante, como já afirmado acima mostrando também as limitações deste autor, mas sendo necessário aqui ressaltar que parece contraproducente teoricamente utilizá-lo apenas como construtor da democracia liberal elitista, o que nos faz discordar, neste caso, da posição de Santos.

Não obstante, é Boaventura que situa as aporias da teoria e da prática democrática dominante – o que Bobbio faz apenas inicialmente, e Taylor aprofunda em

sua crítica ao procedimentalismo liberal –, e apresenta também uma alternativa emergente que se encontra em práticas sociais concretas, protagonizadas por atores sociais de grupos e classes subalternos, especialmente da semiperiferia do sistema-mundo. Esta alternativa emergente é a *democracia participativa*, como parte de um conjunto de *ações rebeldes* que contesta especialmente a *dominação* e a *diferenciação identitária desigual* (SANTOS, B.S., 2000: p.273; e SANTOS, B.S., 2002a: p.26), duas das formas fundamentais de poder social.

Boa parte dos países que integram o Sul geopolítico, em especial a semiperiferia, com a adoção de regimes democráticos a partir da “terceira onda de democratização”¹², apesar destes também se orientarem pelo paradigma da democracia liberal elitista, recolocam em questão possibilidades afastadas pelas premissas principais desta democracia dominante, ensejando então, diz Boaventura, indicativos da constituição de um sentido emergente para a democracia, a democracia participativa.

Entre estas possibilidades está a relação entre procedimentos democráticos e a participação cidadã nas decisões do Estado, que aparece enquanto reivindicação fundamental, por exemplo, no caso brasileiro, especialmente dos grupos subalternos da sociedade civil, os movimentos sociais, no processo constituinte que leva à Carta de 1988. Esta prevê a rearticulação entre participação e procedimentos democráticos pela iniciativa popular legislativa, pelo referendo, pelo plebiscito ou pela deliberação sobre políticas públicas setoriais em espaços públicos institucionalizados – notadamente os Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

Também se coloca como questão, para estas democracias nascentes do Sul, a reaproximação entre as formas de organização social e política locais, diferentes dentro de um mesmo Estado nacional, com mecanismos institucionalizados de interlocução com o Estado ou com respeito e articulação destas para a potencialização da “criatividade dos atores sociais” (SANTOS, B.S. & AVRITZER, 2002: p.54), antagônica à supressão feita pela solução dominante para a democratização. Além da discussão também da representação, para além da autorização, o que coloca questões

¹² Por “onda democrática” Samuel Huntington define, a partir de levantamento empírico, a noção que designa o movimento de um conjunto de países que transitam para a democracia em número maior que o oposto (não-democracia), no caso constatado da primeira e segunda “ondas democráticas”, são seguidas historicamente por “ondas reversas”, na direção de não-democracias. A chamada “terceira onda” seria o período de democratização iniciado pela “Revolução dos cravos” – Portugal, 1974 – e que estaria em curso até nossos dias (HUNTINGTON, 1994).

como a representação da diversidade cultural e social dos cidadãos, não pensados como abstratamente iguais, no sentido de homogêneos.

Na abordagem de Boaventura de Sousa Santos (2002a), assim como de Leonardo Avritzer (2002b; e 2003), são apontadas possibilidades de arranjos participativos que busquem articular inovação social com inovação institucional em experiências já existentes neste sentido especialmente no Brasil, com o Orçamento Participativo e na Índia, com os Panchayats (SANTOS, B.S. & AVRITZER, 2002: pp.65-70), espaços em que os autores vêem as principais potencialidades da democracia participativa.

Tais possibilidades apontadas acima, segundo os autores, exigem uma democratização no que se refere às práticas na sociedade civil – uma *cultura política* de participação na vida pública, não só capaz de confrontar e reivindicar do Estado, mas também capaz de propor e negociar com este –, além também de uma maior democratização do Estado, atraindo os atores sociais a participar da vida pública, fazendo com que a intervenção destes tenha impacto significativo na formulação das políticas públicas.

Ainda sobre a decisão e formulação de políticas públicas, é importante destacar a posição de Santos e Avritzer, que demonstram que em muitas áreas fundamentais, como de políticas sociais, a participação dos atores da sociedade civil na formulação destas as faz mais eficientes e eficazes do que as políticas decididas e formuladas apenas pela burocracia estatal (SANTOS, B.S. & AVRITZER, 2002).

Tendo em conta estes apontamentos sobre o debate da teoria democrática concordamos que:

“É possível, portanto, perceber que a teoria hegemônica da democracia, no momento em que é reaberto o debate democrático com o fim da guerra fria e o aprofundamento do processo de globalização, está frente a um conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa. Essas questões se colocam de modo mais agudo naqueles países nos quais existe maior diversidade étnica [e racial]; entre aqueles grupos que têm maior dificuldade para ter os seus direitos reconhecidos (...); nos países nos quais a questão da diversidade de interesses se choca com o particularismo de elites econômicas (...).”(SANTOS, B.S. & AVRITZER, 2002: p.50).

Esta observação aponta como problema a avaliação de casos concretos de cooperação, co-gestão ou articulação entre Estado e sociedade civil, ou mais amplamente entre sociedade política e sociedade civil. Para isso, será realizada aqui a análise do Orçamento Participativo (OP), uma das modalidades mais em foco desta democracia emergente, ou democracia participativa, no debate político teórico e prático, hoje em cena no Brasil.

CAPÍTULO 1 – Termos orientadores para a ampliação da análise da democratização:

1.1 - Sobre a Cultura Política

O fato por excelência da modernidade ocidental enquanto projeto sócio-cultural, qual seja, o parcelamento e especialização das esferas componentes da vida social¹³, faz com que entendamos a política enquanto uma esfera, ou campo como preferiria Bourdieu (2002), com uma dinâmica própria. Diferente por exemplo de diversas sociedades indígenas sul-americanas, como constata a antropologia política de Pierre Clastres (1990), onde a atividade política é completamente subsumida à vida social, compreendida pela teoria nativa como totalidade.

Neste trabalho não se pretende contestar a especificidade da política como campo, que inclusive se afirma dentro das ciências sociais. Pelo contrário, reafirma-se necessária especificidade, afastando-se obviamente dos reducionismos econômicos, tributários a um tradicionalismo teórico que ainda persiste em parte da academia¹⁴. Entretanto o presente estudo também não se contenta com uma abordagem ainda hoje influente em parte da ciência política, onde o Estado, por suas instituições e atores, é encarado como *o campo* da política¹⁵.

¹³ A análise clássica deste processo da modernidade enquanto *Weltanschauung*, ou projeto sócio-cultural, pode ser vista em Max Weber (1974), que já identifica os efeitos negativos de tal trajetória no crescente predomínio de uma *racionalidade instrumental*. Há também a bastante difundida análise da especialização funcional da vida moderna feita por Jürgen Habermas (1990), que identifica como seu principal efeito negativo a *colonização do mundo da vida*. Encaramos também como uma contribuição importante, mas bem mais recente, a interpretação de Boaventura de Sousa Santos (1995) sobre o excesso de *regulação social*, produzindo um déficit de *emancipação social*, o que inviabiliza ambos como pilares da modernidade.

¹⁴ Remete-se aqui a algumas das observações de Bourdieu (1999) para a boa prática sociológica, que não pode dispensar uma constante vigilância epistemológica que passa, entre outras coisas, pela necessária atualização de referências teóricas, para que estas não se tornem dogmas, um tradicionalismo teórico. Neste caso específico a preocupação é com um tipo de marxismo que já teve maior influência na análise dos fenômenos sociais, que reduz, mesmo que em última instância, tais fenômenos à dinâmica da esfera econômica.

¹⁵ O marxismo clássico e o estruturalista ao se preocuparem com os fenômenos da política também têm uma visão “estatista” sobre estes (DAGNINO, 2000: p.65). Mas aqui se reporta a certa abordagem institucionalista de parte da ciência política, que sofre da mesma visão “estatista”, como bem aponta Sérgio Costa sobre o tratamento dado por esta corrente analítica para a questão da democracia, que se centra nos processos de transição de regime político e sobre a consolidação destes regimes a partir da estabilidade das instituições do Estado (COSTA, 1999). As distintas abordagens do chamado neo-

Partindo da afirmação de Max Weber sobre a prática política como luta ou disputa por apoios voluntários (WEBER, 1985), o poder político, diferente do que define o mesmo autor (WEBER, 1974), não necessariamente deve ser visto como exercício de dominação cujo princípio é a coerção (material e/ou simbólica). Em extremo, para mostrar esta possibilidade alternativa em sociedades onde esta é uma característica político-cultural dominante¹⁶, pode-se recorrer aos dados etnográficos sobre a chefia indígena, que tem como princípio um poder político não-coercitivo (CLASTRES, 1990:p.17). Entretanto, mesmo dentro das sociedades com Estado, que são a preocupação aqui, o poder político também é composto pela construção do que se pode chamar de *consentimento ativo* (DAGNINO, 2000: p.66), que se dá pela articulação de diferentes interesses, pelo convencimento argumentativo, pela participação autônoma, e não pela coerção.

Das premissas acima para a compreensão e explicação da política decorre uma passagem necessária pela relação entre esta e a cultura, enquanto conjunto de visões de mundo, as práticas sociais que animam e os significados que a estas práticas dão sentido (ALVAREZ, DAGNINO & ESCOBAR, 2000). Esta operação de diálogo cultural entre concepções políticas dominantes em diferentes sociedades, esboçada apenas ilustrativamente, serve para a análise entre concepções dominantes e emergentes dentro de nossa própria sociedade nacional, analisando os processos de democratização para além da estrutura e dinâmica das instituições do Estado, colocando a preocupação também com a sociedade civil como arena da luta política.

Não se desenvolve aqui de forma exigente a noção de cultura, pois está em causa especificamente neste estudo a esfera da política. O que se pensa apenas é a necessidade de compreender que há um imbricamento ou articulação entre a política e a esfera da cultura, portanto, uma operação onde parece desnecessária uma análise especificamente desta. Ao mesmo tempo não se faz uma redução da ação política às predisposições culturais, como analogamente interpretações equivocadas sobre teses de Weber podem concluir sobre a relação que este estabelece entre o protestantismo ascético (esfera da

institucionalismo, entretanto, tem ênfases também distintas sobre a relação entre institucionalidade política e a dinâmica societal, que não serão aqui exploradas, mas não podem ser simplesmente resumidas a esta concepção “estatista” da política.

¹⁶ Para uma definição mais precisa para: *dominante; residual; e emergente*, como noções do ponto de vista político-cultural como são empregadas aqui, ver a perspectiva de Raymond Williams (WILLIAMS, 1977).

cultura) e o desenvolvimento do capitalismo moderno (esfera econômica), pois este autor não subsume o maior desenvolvimento capitalista à religião predominante em uma determinada sociedade nacional, mas sim busca compreender como uma visão de mundo, no caso uma religião, de fato influenciou positivamente o desenvolvimento moderno do capitalismo no período histórico de seu nascimento, no século XVI (WEBER, 2004).

Passando a uma leitura específica de alguns dos escritos de Gramsci (1978a; 1978b), influenciados na interpretação de Williams (1977) e mais diretamente em Dagnino (2000), pode-se negar a relação de separação e dicotomia que diversos tipos de marxismo estabelecem entre “estrutura” (também designada por “infra-estrutura” ou “base”) como sinônimo de esfera econômica e “superestrutura”, como sinônimo de campo da ideologia, da política e da cultura, sendo esta pensada enquanto reflexo, epifenômeno da economia ou, no limite, determinada em última instância pela mesma.

A disposição de superação desta dicotomia analítica é fundamental para o tratamento dos fenômenos relacionados às esferas da cultura e da política, pois assim podemos apreendê-las por sua dinâmica própria e em sua inter-relação. Não há nesta afirmação um pendor “subjetivista”, algo que faça desta leitura de Gramsci uma busca de compreensão das “superestruturas”, no jargão marxista clássico, pois não se renuncia à compreensão da dinâmica social concreta, como aponta o próprio Gramsci pela articulação das diferentes dimensões da vida social para sua análise, com sua noção totalizante de sociedade. Isto se faz visível, por exemplo, em sua compreensão do “ato histórico concreto” (GRAMSCI, 1978a: p.58) ou ação humana não abstraída de seu contexto, que não coloca a precedência das condições materiais ou das condições simbólicas, o que está presente também em seu conceito chave de *hegemonia*.

Segundo Williams o conceito de hegemonia, incorporando as relações de poder nos processos da cultura (WILLIAMS, 1977: p.108), dá a possibilidade de entendê-la não como circunscrita apenas ao plano simbólico, mas como algo que opera na existência material, prática e cotidiana dos atores sociais (WILLIAMS, 1977: p.111). Na interpretação de Dagnino há uma definição mais completa para o conceito de Gramsci, pois nesta a hegemonia é uma “articulação de diferentes interesses em torno da gradual e sempre renovada implementação de um projeto de transformação da sociedade”

(DAGNINO, 2000: p.66), uma forma específica de exercício do poder político, diferente da dominação por ter como princípio o consentimento ativo, que tem a cultura como campo privilegiado de seu processo de construção. Assim, ainda nas palavras da autora, “Gramsci formula uma nova maneira de pensar a relação entre cultura e política, na qual a primeira se torna radicalmente constitutiva da segunda” (DAGNINO, 2000: pp.66-67).

Não como uma “ideologia”, ou “falsa consciência”, que deva ser substituída pela verdade da “consciência de classe”, trazida pelos “intelectuais, a vanguarda, o partido” (DAGNINO, 2000: p.64) como o marxismo clássico e estruturalista a via, a percepção positiva do campo da cultura em Antônio Gramsci acaba estendendo também, na interpretação de Dagnino, o campo da política. Pois se a construção de uma nova hegemonia, portanto, da transformação social, passa pelo campo da cultura enquanto conjunto de concepções de mundo, esta ação deve estar centrada também na sociedade civil, sendo esta “terreno da luta política, concebida como ‘guerra de posições’, em vez de uma ‘guerra de manobras’ ou ataque frontal ao Estado.”(DAGNINO, 2000: p.67). Ou seja, a disputa política é travada não apenas no Estado, mas decisivamente também na sociedade civil e a mudança social é um *processo* e não uma *ruptura*, no sentido clássico marxista da revolução, pois os poderes estabelecidos a serem transformados encontram-se não só no Estado, mas na sociedade em seu todo.

A abordagem que Dagnino apreende de Gramsci para a relação profunda entre a política e a cultura, tem, como apresentado, alguns de seus mais importantes desdobramentos em: de um lado o combate tanto do reducionismo econômico, como da concepção do Estado enquanto *o campo* da política; e de outro a visão processual das mudanças sociais e a valorização da sociedade civil, composta por um conjunto heterogêneo de organizações voluntárias de atores sociais, voltados à intervenção pública (DAGNINO, 2002).

Dagnino se referencia no que entende ser uma transição não só da teoria, mas também da prática política da esquerda na América Latina, como se verifica na seguinte passagem:

“(…)as novas abordagens das relações entre cultura e política e as novas visões da política nas quais estão embutidas expressam uma confluência entre influências teóricas discutidas até aqui e as direções políticas que surgiram nos

contextos políticos concretos da democratização.”
(DAGNINO, 2000: p.79).

Portanto, suas preocupações teóricas, como o debate com a visão marxista para além de uma disputa de referências acadêmicas, são o produto da análise de mudanças nas práticas de parte significativa dos atores, da sociedade civil e da sociedade política, situados no campo da esquerda na América Latina, que encontram na interpretação gramsciana para a dinâmica social grande capacidade explicativa, por uma maior eficácia para o tratamento dos problemas que enfrentavam em suas realidades nacionais (DAGNINO, 2000) ¹⁷.

Apreende-se que a democratização é o contexto, como diz a autora (DAGNINO, 2000: p.79), no sentido de transição para regimes político-institucionais democráticos na região, mas também é tema das principais questões que podem ser encaradas como tendo um tratamento radicalmente distinto - como a cidadania e os espaços públicos -, por parte dos atores da sociedade civil e da sociedade política, quando na transição para a nova abordagem teórica e prática da esquerda latino-americana, servindo o Brasil como exemplo.

Os movimentos sociais das últimas décadas, no Brasil e em outros países da América Latina, reivindicando mais do que a “democracia formal liberal” – que se denomina aqui por democracia liberal elitista, ou dominante –, mesmo não prescindindo desta, dão significados alternativos para noções centrais como cidadania, espaços públicos e para a própria democracia, numa busca de redefinições que é chamada por Alvarez, Dagnino e Escobar (2000) de “política cultural”, conceito definido como:

“(...) processo posto em ação quando conjuntos de atores sociais moldados por e encarnando diferentes significados e práticas culturais entram em conflito uns com os outros. Essa definição supõe que significados e práticas - em particular aqueles teorizados como marginais, oposicionais,

¹⁷ Além de demonstrar a eficácia compreensiva e explicativa superior da abordagem gramsciana sobre o marxismo clássico para as realidades nacionais latino-americanas nas últimas décadas, a conduta analítica da autora põe num empreendimento de pesquisa a compreensão de como as teorias sociais exercem influência importante sobre as práticas sociais. Vemos que isto coloca um paralelo entre a teoria de Dagnino e a teoria de Giddens, por meio do conceito de *reflexividade* deste autor, que tem uma leitura semelhante sobre a relação entre a construção de teorias sociais e a orientação dos agentes sociais (GIDDENS, 1978). Para algumas notas nossas para esta relação entre ciências sociais e o senso comum ver Moraes, D. S. (2005).

minoritários, residuais, emergentes, alternativos, dissidentes e assim por diante, todos concebidos em relação a uma ordem cultural dominante - podem ser a fonte de processos que devem ser aceitos como políticos.”(ALVAREZ, DAGNINO & ESCOBAR, 2000: pp.24-25).

Os movimentos sociais, representando parte dos atores da sociedade civil, segundo a abordagem discutida até aqui para a relação entre cultura e política, mostraram-se agentes fundamentais para a relação prática entre estas duas esferas, buscando transformar a *cultura política*, esta entendida como a “construção social particular em cada sociedade do que conta como ‘político’” (ALVAREZ, DAGNINO & ESCOBAR, 2000: p.25).

É necessário observar, mesmo brevemente, que uma definição positiva da cultura e a análise da ação nesta esfera, pelos grupos sociais subalternos da sociedade civil, cujas organizações principais são os movimentos sociais (PAOLI & TELLES, 2000), está presente também nas formulações influenciadas na teoria crítica de Jürgen Habermas. Nestas formulações há uma visão de sociedade em dois níveis, estes operando por meio de racionalidades distintas. Em um dos níveis temos o *sistema*, dividido nos subsistemas político/administrativo (Estado) e econômico (mercado), onde predomina uma *razão estratégica* (ou instrumental); o outro nível seria o *mundo da vida*, onde estaria situada a sociedade civil, a cultura e a esfera pública, onde opera uma *razão comunicativa* (HABERMAS, 1984).

Partindo do contexto europeu, vendo a capacidade do que denomina por *novos movimentos sociais* para tematizar questões “pós-materialistas” e com uma percepção dual de relação entre Estado e sociedade civil, na visão de sociedade em dois níveis, Habermas acaba pensando estes movimentos e a sociedade civil como um todo, na ação social ao nível da cultura, como parte do mundo da vida, operando dialogicamente e criando fluxos comunicativos para *influenciar* o nível sistêmico - do Estado em um dos casos, entendido como o lócus da política -, pois este só operaria com a *razão estratégica*, antagônica à dialógica da *razão de tipo comunicativo*, como na cultura. Esta ação comunicativa que pela esfera pública faz a mediação da relação entre subsistemas e o mundo da vida, é a forma com que demandas societais interferem ou se traduzem em ação política na acepção do autor. Logo adiante, na discussão dos espaços públicos a

partir de Sergio Costa e Leonardo Avritzer, mostrar-se-á a possibilidade de reorientar a teoria crítica de Habermas, mas adaptado ao contexto brasileiro e tentado superar esta dicotomia entre sociedade civil e Estado.

Além da abordagem para a relação entre cultura e política em Habermas, como descrito simplificada, é necessário destacar também que a teoria crítica tem, por meio de Axel Honneth, uma importante contribuição para a compreensão da dinâmica dos atores sociais para a afirmação de suas identidades e diversidade culturais, uma das principais questões da sociedade brasileira, por meio da noção de *reconhecimento* (HONNETH, 2003).

Para Sérgio Costa o conceito de reconhecimento em Honneth é importante primeiramente por “buscar um lugar social para o ancoramento da formação de um juízo sobre a legitimidade da reivindicação à diferença, de sorte a evitar a um só tempo o etnocentrismo e o relativismo cultural” (COSTA, 2001: p.471), o que, em segundo lugar, dá como direção para a ação política a alternativa em que a “preservação de determinada tradição ou prática cultural pode ser guiada pela observação se tais tradições ou práticas correspondem às formas efetivas como pessoas ou grupos buscam, em seu cotidiano, o reconhecimento social.” (COSTA, 2001: p.472). O que em outras palavras quer dizer que a reivindicação à diferença, conquistada no *reconhecimento*, não tem uma legitimidade *a priori*, sendo sim produto do debate público.

A visão gramsciana, especialmente a partir de Evelina Dagnino, como exposta aqui, levando à construção acima para o conceito de cultura política dá condições para analisar mais adequadamente as experiências de relação não só de confronto e conflito entre sociedade civil e Estado, mas também as relações de cooperação entre estes, além da disputa de significados internamente em ambos (DAGNINO, 2002). Em Dagnino isto é bem entendido na concepção de espaços públicos onde pode ocorrer, ou não, uma “partilha efetiva do poder” (DAGNINO, 2002: p.282), possível quando há o compartilhamento de *projetos políticos*¹⁸, entre atores do Estado e da sociedade civil, em torno de um projeto democrático-participativo.

¹⁸ Para a autora a noção de *projeto político* é utilizada “num sentido próximo da visão gramscianiana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orienta a ação política dos diferentes sujeitos.”(DAGNINO, 2002: p.282).

Entretanto, mesmo levando em conta que a caracterização compartimentada da política e da cultura em Habermas é mais limitada para a compreensão da relação entre estas que a visão extraída de Gramsci, a teoria da esfera pública, no primeiro autor, parece ser ponto fundamental para uma compreensão dos espaços públicos – mesmo na abordagem de Dagnino para os mesmos –, por sua concepção normativa e analítica, principalmente com as adaptações para o contexto latino-americano, tendo como principais expoentes Sérgio Costa e Leonardo Avritzer, que são aqui as referências centralmente utilizadas.

1.2 - Sobre os Espaços Públicos

Adrián Lavallo argumenta que aqueles a quem considera os principais autores do que denomina de “debate sobre a sociedade civil nos anos 90” (LAVALLE, 2003: p.108) – Sérgio Costa e Leonardo Avritzer –, de um registro teórico de excesso normativo, dicotomia entre Estado como “pólo negativo” e sociedade civil como “pólo positivo” (LAVALLE, 2003: p.103) da democratização, teriam passado ao final da década para um “pragmatismo” em sua abordagem. Tal mudança seria caracterizada pela análise de processos político-institucionais de relação entre Estado e sociedade civil, vendo as possibilidades de sinergia e não de dicotomia entre estes, supostamente abandonando uma perspectiva marcadamente normativa, para preocuparem-se “com a compreensão empírica dos processos em curso, notadamente (...) novas formas de interação entre a sociedade civil e o Estado” (LAVALLE, 2003: p.109).

Não se faz possível afirmar que a mudança de perspectiva de Costa e Avritzer tenha sido tão grande e na mesma medida para ambos, como supõe Lavallo, porém a adaptação progressiva da perspectiva habermasiana que os orienta, em direção aos problemas que enfrenta a sociedade brasileira parece ser uma reorientação analítica sem um rompimento aparente com os pressupostos normativos subjacentes à teoria crítica em Habermas.

Esta interpretação colocada acima pode ser algo apreendido primeiramente no próprio Habermas, que admite que seu conceito central de *mundo da vida* é apenas uma definição formal, ou seja, longe de uma percepção mais próxima das práticas cotidianas

de atores sociais, é uma saída lógica, mas fecunda, tanto para a filosofia do sujeito kantiana, como para as aporias onde param os seguidores de Nietzsche e Foucault (HABERMAS, 1990). Em outras palavras, é possível dizer que a adaptação dos instrumentos para a análise, aos dados empíricos que diferentes contextos sociais concretos apresentam, é um imperativo para a realização da compreensão e explicação sociológica que Habermas diz ser necessária, apesar de não se propor a fazê-la, sem abrir mão de uma dimensão normativa¹⁹.

Em segundo lugar, não concordando com o paradigma interpretativo institucionalista para o tema da democratização – as teorias sobre a “transição democrática” que orientaram a interpretação sobre a democratização político-institucional na América Latina ao menos até a década de 1990 –, propõem alternativamente o que denominam como uma “visão sociológica da democratização” (COSTA, 1999; COSTA & AVRITZER, 2004). Vê-se esta disposição descrita no próprio texto conjunto dos autores (COSTA & AVRITZER, 2004), na explicitação de uma revisão no que chamam de “modelo discursivo de espaço público”, como sinônimo da abordagem habermasiana para este debate, mas “concluindo que adaptações e correções ao modelo discursivo de espaço público podem fazer de tal modelo uma ferramenta útil para o estudo de transformações recentes na América Latina.”(COSTA & AVRITZER, 2004: p.2).

Descrevendo num primeiro momento o que entendem ser a constituição do conceito de esfera pública, principalmente em Habermas, Costa e Avritzer mostram como este conceito foi revisto desde a obra que lhe deu os contornos iniciais (HABERMAS, 1984), até chegar ao modelo discursivo de espaços públicos na década de 1990. As principais modificações são atribuídas pelos autores ao próprio Habermas, por três revisões analíticas. A primeira delas diz respeito à capacidade da mídia de massa de moldar a agenda do público, que na obra inicial do autor (HABERMAS, 1984) era algo bastante ressaltado e que passa por uma forte reconsideração – pois Habermas

¹⁹ Boaventura de Sousa Santos tem uma consideração importante sobre a necessidade de uma “utopia realista” que pode ser aplicada, segundo entendemos, à definição de uma necessária dimensão normativa para a teoria social, pois diz Santos: “o importante é não reduzir o realismo ao que existe, pois, de outro modo, podemos ficar obrigados a justificar o que existe, por mais injusto ou opressivo que seja.” (SANTOS, B.S., 2001: p.90). Em outras palavras, uma interpretação sociológica que não abdica de explicitar a dimensão normativa da teoria, tem a disposição de pensar as potencialidades da *realidade* como mais amplas que o *existente*.

entenderia hoje que não se deve subestimar a capacidade crítica dos atores sociais mesmo frente às pressões midiáticas (COSTA & AVRITZER, 2004: p.5). Numa segunda revisão, que parece mais uma reafirmação, segundo Costa e Avritzer, Habermas colocaria que a mediação entre o mundo da vida e o subsistema político se daria pela “formação da vontade coletiva” na esfera pública e não pela “virtude cívica dos cidadãos individuais” como pensa Rousseau (COSTA & AVRITZER, 2004: p.5).

Por último, como uma terceira alteração feita pelo próprio Habermas em sua teoria da esfera pública, para a construção de um modelo discursivo de espaços públicos, observa-se a definição da sociedade civil como tendo a função de “canalização dos fluxos comunicativos provindos do mundo da vida para a esfera pública” (COSTA & AVRITZER, 2004:p.2). Esta definição mantém limitações ou “auto-limitações” importantes à ação a partir da sociedade civil, descritas em Costa e Avritzer por: i) *questão da complexidade*: pois Habermas coloca que as organizações da sociedade civil devem manter uma espécie de espontaneidade na formação de sua opinião, ou seja, devem evitar estruturarem-se como organizações “complexas”; e ii) *questão do poder político*: a sociedade civil deve apenas influenciar o poder político, não devendo exercê-lo (COSTA & AVRITZER, 2004: p.6).

Criticando principalmente as limitações da concepção de sociedade civil acima, a visão homogênea desta e da esfera pública que muitas vezes acaba sendo o produto da aplicação não crítica destes modelos abstratos e conceituais de Habermas fora do contexto europeu onde foram produzidos, Costa e Avritzer incorporam diversas abordagens críticas ao modelo habermasiano. Uma delas, de Cohen e Arato²⁰, introduz o que Costa e Avritzer chamam de *new publics*, definidos como conjunto de novos atores sociais que se multiplicam em nossas “sociedades complexas”, com identidades novas e muitas vezes transitórias, com influência por vezes difusa, mas efetiva, sobre o campo da cultura e também sobre o campo da política. Entre seus exemplos colocam-se alguns dos novos movimentos sociais e novas representações de gênero (COSTA & AVRITZER, 2004: p.6).

Uma segunda diversificação interna à esfera pública que deveria ser incorporada a um modelo discursivo de espaços públicos para nosso contexto é, segundo os autores,

²⁰ Vide COSTA & AVRITZER, 2004: p.6

a idéia de contra-públicos subalternos de Nancy Fraser (1995). Entendendo que, diferente do que postula a concepção de Habermas quanto à igualdade de acesso e interlocução de todos os atores sociais *a priori* à esfera pública, os atores subalternos da sociedade civil – como os movimentos sociais, as mulheres, os negros(as) – tem restrições concretas (materiais e simbólicas) para conseguir “voz pública” (COSTA & AVRITZER, 2004:p.7). Portanto incorporar a crítica desta exclusão é fundamental a uma renovada concepção de esfera pública, uma mudança bastante visível na teoria dos autores, especialmente em Sérgio Costa, que até esta revisão rebate diretamente as críticas de Fraser em relação a Habermas (COSTA, 1999).

A terceira incorporação que diversifica internamente o conceito de esfera pública em Costa e Avritzer vem da teoria da *diáspora negra*, que diz respeito a um espaço cultural ocupado pelos afro-descendentes, formulada por Paul Gilroy (2001), e dá origem ao conceito de *diasporic publics*, que além dos afro-descendentes, com a dupla inserção que realizam no espaço nacional onde se localizam e, ao mesmo tempo, no espaço mais amplo onde têm referências, diz respeito também a todos os atores, movimentos, articulações, teias ou redes de movimentos sociais com características semelhantes (COSTA & AVRITZER, 2004:p.14).

Por fim, pela crítica dos autores à pouca ou nenhuma atenção de Habermas para a necessidade de fóruns ou espaços públicos deliberativos institucionalizados, para a maior transparência da ação do Estado, para a cessão de soberania (AVRITZER, 2002) deste para com a sociedade civil, Costa e Avritzer propõem o conceito de *participatory publics*, definido como necessário, pois:

“é preciso que, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais, encontrem formas institucionais de penetrar o Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto do controle dos cidadãos.” (COSTA & AVRITZER, 2004:p.14).

Com esta definição, pode-se encontrar lugar na teoria dos autores especialmente para as experiências brasileiras de espaços públicos de co-gestão como os Conselhos

Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos (WAMPLER & AVRITZER, 2004).

As diversificações apresentadas à esfera pública, que são incorporadas, como se observou, à visão de Sérgio Costa e Leonardo Avritzer, demonstram a validade do entendimento aqui apresentado sobre a evidente revisão analítica dos autores. Entretanto parece também evidente que estes não prescindem, porém, de uma dimensão normativa, uma das principais características da influência de Habermas nos mesmos e que está presente na valorização dos espaços públicos para o aprofundamento e ampliação da democracia tanto institucional como societal.

É necessário deprender principalmente da incorporação dos *públicos subalternos* (ou contra-públicos) e dos *participatory publics* na concepção de esfera pública dos autores, como dentro da *condição diversificada*²¹ da esfera pública em nosso país, é possível constituir espaços públicos institucionalizados, de articulação entre sociedade civil e sociedade política, com uma dimensão de *reconhecimento* das diferenças sócio-culturais, étnico-raciais e de gênero.

Esta última observação é importante para a discussão do Orçamento Participativo (OP), enquanto espaço público, pois a dimensão da *redistribuição* (FRASER, 2001) – que pode ser definida como a busca da igualdade, como equidade econômica – aparece como questão central da função do OP, a partir da idéia de “inversão de prioridades” (em relação ao orçamento para investimento no município) no discurso da maioria dos atores da sociedade civil, da sociedade política e também em parte das teorias acadêmicas para sua análise. Entretanto, também o reconhecimento deve ser entendido como uma dimensão necessária para pensar o OP, para se poder compreender de fato sua efetividade como espaço público, pois o *público* a que se refere provavelmente só contemplará aos públicos subalternos, se construir a *redistribuição* em articulação com o *reconhecimento*²².

²¹ Usa-se aqui o termo *condição diversificada*, pois esta percepção da diversidade interna à esfera pública, em especial no Brasil, não representa uma inovação meramente “teórica”, mas também uma constatação empírica.

²² Aqui há uma proposital inversão das preocupações de Nancy Fraser (FRASER, 2001), pois esta tem como questão a dificuldade, segundo ela crescente, em compreender como as demandas por reconhecimento devem estar articuladas à redistribuição. Não há discordância aqui quanto à necessidade desta articulação, entretanto a inversão da ordem em que os termos são colocados parece necessária ao menos no Brasil, onde as demandas por reconhecimento da diferença encontram tanto ou mais resistência,

1.3 - Sociedade Civil e Cidadania no Brasil

O tipo de cidadania, que é a forma básica de comprometimento de um Estado constitucional com a sociedade nacional que lhe legitima, que decorre da postura das elites brasileiras na sua relação com os grupos subalternizados do país, é a “cidadania regulada”, que começa a ser efetivamente construída na política econômico-social do primeiro governo de Getúlio Vargas. Esta pode ser definida enquanto conceito, segundo Wanderley Guilherme dos Santos, não como código ou conjunto de valores políticos, como o autor pensa a cidadania em sentido clássico, mas sim “um sistema de estratificação ocupacional (...) definido por norma legal” (SANTOS, 1998: p.103). No Brasil, assim, a incorporação no status de cidadão tem relação direta com a posição do indivíduo num sistema de estratificação relacionado, no mundo do trabalho, à sua ocupação.

Observa-se uma semelhança significativa na disposição analítica e em certos pressupostos para realizá-la, entre o trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos e de T.H. Marshall (1967), este que descreve o desenvolvimento clássico dos direitos de cidadania a partir da experiência inglesa. Santos, como Marshall, compreende que a redução das desigualdades nas sociedades humanas, a construção de uma igualdade mínima, se faz não só necessária como também urgente (SANTOS, 1978). Ambos partem da reconstrução do arcabouço legal que dá condições para a construção da cidadania. Porém, enquanto o inglês reconstituiu os três elementos que formam a cidadania em sentido clássico (direitos civis, direitos políticos e direitos sociais), Santos concentra-se na constituição dos direitos sociais para caracterizar a cidadania no Brasil, chamada por ele de *cidadania regulada*.

Pensando a cidadania enquanto “*status* dos membros integrais da comunidade, com seus direitos e deveres” (MARSHALL, 1967: p.76), o que remete, de forma

como é patente na oposição de setores expressivos das comunidades acadêmicas universitárias e da mídia de massa – esta última cuja posição aparece camuflada enquanto “opinião pública” – às políticas de ação afirmativa voltadas à garantia de direitos da população negra. É evidente que as políticas afirmativas devem conter um componente redistributivo, entretanto, o não reconhecimento das especificidades da desigualdade a que esta submetida a população afro-brasileira é um obstáculo a adoção de quaisquer iniciativas em políticas públicas que tomem como critério este pertencimento étnico-racial.

evidente, ao ordenamento legal, ou seja, à regulação estatal, *a priori* toda a cidadania seria “regulada”; mas o que parece a intenção de Santos é definir uma cidadania restrita ou até corporativa, baseada em três elementos: regulamentação das profissões, carteira profissional e sindicato público, que marginaliza setores que participam diretamente do processo de acumulação baseada na não-regulamentação de suas profissões, colocando-os na condição de pré-cidadãos.

A cidadania regulada, em sua origem, é produto do nível de aceitação, por parte das elites pós-1930, de intervenção do Estado na economia, que não permitia algo que não estivesse em estreita sintonia com o que pensavam ser um desenvolvimento “fundamentalmente capitalista” (SANTOS, 1978: p.75). Um importante indicativo que pode ser apreendido daqui é que este tipo de cidadania tem direta ligação com uma concepção restrita de democracia, ou seja, a incapacidade de inclusão de parte significativa da população dentro do status de cidadania tem correlação evidente com a incapacidade do Estado de arbitrar sobre novos conflitos e demandas sociais, não mantendo mesmo a democracia liberal elitista. O exemplo disso é o processo que culmina no movimento que instaura a ditadura militar de 1964.

Por conseguinte, é possível concordar com Maria Célia Paoli e Vera da Silva Telles (2000), que aquilo que definem por “nova cidadania” é uma espécie ainda de “virtualidade”, ou uma formação emergente cuja disputa de sentido se dá em oposição à cidadania de tipo dominante, a cidadania regulada, acima descrita. Porém, ainda de acordo com estas autoras, ressalta-se aqui que esta forma emergente de cidadania, construída pela luta política a partir da sociedade civil, mas em relação direta de tensão ou cooperação com o Estado, é que apresenta as maiores potencialidades para ultrapassar os paradoxos a que chegou a sociedade brasileira, legados a nós pelas últimas décadas do século XX, que fizeram confluir, numa mesma conjuntura, as seguintes perspectivas conflitantes: de um lado uma renovada disposição de luta pelos direitos de cidadania; e de outro o neoliberalismo, como reorganização da ordem capitalista mundial, que visa, entre outras coisas, desmontar os mecanismos conhecidos do Estado de bem-estar (PAOLI & TELLES, 2000).

A sociedade civil no Brasil teria sido efetivamente “fundada”, ou se constituído de forma mais consistente, enquanto conjunto de organizações dos cidadãos relativamente autônomas em relação ao Estado, na década de 1970 na luta contra o

regime militar (DAGNINO, 2002). Neste período até o fim do regime militar em 1985, a sociedade civil brasileira pôde ser definida por uma característica mais homogênea, qual seja: a luta contra o governo autoritário. No entanto com o processo de democratização política institucional da segunda metade da década de 1980, passamos a perceber a heterogeneidade da sociedade civil por meio dos diferentes *projetos políticos* que a constituem e por ela também se expressão.

Portanto, é importante precisar que um novo sentido para a cidadania, proveniente da sociedade civil, tem como atores principais os movimentos sociais e os sujeitos organizados que os constituíram, os “operários, moradores pobres, famílias sem-teto, mulheres, negros e minorias discriminadas” (PAOLI & TELLES, 2000: p.106) entre outros, emergindo na cena pública brasileira com mais intensidade desde a década de 1970 e 1980, com capacidade relativamente autônoma em relação ao Estado, para negociação e interlocução públicas. Tais atores sociais, por sua linguagem pública baseada em uma concepção ampliada de direitos²³, em relação à concepção de direito liberal, teriam condições para enfrentar a cultura política dominante, pela constituição de espaços públicos onde seu discurso e as demandas que apresentam se tornam válidos.

Pensando sobre alguns dos eventos e processos marcantes para a construção da sociedade civil e de um novo sentido para a cidadania no Brasil, é possível ver, em Avritzer (2002a), um primeiro processo importante, pois este autor sustenta ter havido uma inovação da cultura política na esfera local, demonstrada pela formação sem precedentes de um número expressivo de associações comunitárias, que passaram a contestar a tutela e a mediação política pela via do *clientelismo*²⁴, parte das bases da dominação da cidadania regulada, em diversas cidades importantes do país num mesmo período (décadas de 1970-1980). Tem-se como exemplo Belo Horizonte, onde 80% das associações hoje existentes foram constituídas a partir de 1980 e Rio de Janeiro, onde só

²³ Esta concepção pode ser sintetizada como “do direito a ter direitos” (PAOLI & TELLES, 2000: p.105) ou a percepção destes atores como “*sujeitos portadores de direitos*, inclusive aquele de participar efetivamente da gestão da sociedade”(DAGNINO, 2002: p.10)

²⁴ Este conceito aqui é referenciado na obra brasileira clássica de Victor Nunes Leal (LEAL, 1975), acrescentando a atualização necessária para a compreensão da resistência desta forma de estabelecimento das trocas políticas com o fim do *coronelismo*, feita por José Murilo de Carvalho, que define o clientelismo como “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (CARVALHO, 1997: p.233). Acrescente-se apenas a esta definição de Carvalho a concepção de que o atendimento do Estado via relação clientelista é entendido como “concessão”, “permissão”, “favor”, o que se opõe à percepção da ação do Estado orientada para garantir direitos de cidadania.

do ano de 1979 até o ano de 1981 formaram-se cento e sessenta e seis (166) associações comunitárias (AVRITZER, 2002a: p.571). As localidades são parte de uma dinamização do associativismo que majoritariamente se colocava em luta contra o regime autoritário, ou seja, relativamente autônomo em relação ao Estado e com um forte caráter popular.

Algumas das expressões mais conhecidas do fenômeno acima, além do nível local, são: a reorganização partidária, especialmente na legalização dos partidos tradicionais de esquerda e a formação de um novo partido de esquerda constituído a partir das principais lutas operárias do período e também com uma estreita ligação com o associativismo local mencionado, o PT (Partido dos Trabalhadores); a formação das centrais sindicais; e um número significativo de movimentos sociais que conseguem colocar em cena demandas e atores até então totalmente marginalizados do debate público, como as questões de gênero, raça, etnia, meio ambiente e direitos humanos.

Outro marco do período de democratização político-institucional do país foi, obviamente, a Constituição de 1988, mas aqui no que diz respeito ao que ajudou a transformar diretamente na relação entre Estado e sociedade civil. Esta Constituição deu as condições institucionais para a articulação entre inovação social e inovação institucional (AVRITZER, 2003), pois:

“Além de incorporar uma agenda universalista de direitos e proteção social, o novo texto legal traduz uma exigência de participação na gestão da coisa pública e acena com as possibilidades da construção partilhada e negociada de uma legalidade capaz de conciliar democracia e cidadania. É isso que se explicitou na incorporação de instrumentos legais e jurídicos para o exercício de uma soberania popular redefinida e ampliada para além da prática do voto – iniciativa popular de lei, plebiscito e referendo popular, audiência pública e tribuna popular.” (PAOLI & TELLES, 2000: p.109)

Faz-se necessário acrescentar à descrição das autoras sobre os avanços da nova Constituição, além de uma agenda universalista, a abertura de uma agenda diferencialista, se assim se pode chamar, também na cena pública brasileira. Como salienta Gomes (2000), na da Lei n. 7.347/85, aprovada pelo Congresso Nacional em 1985, e mais detidamente na Carta de 1988:

“as inovações produzidas por estes dois atos normativos cuidam precisamente de instrumentos jurídicos de proteção e defesa de direitos de grupos sociais específicos ou de direitos e interesses afetos à coletividade como um todo (*Public Interest Law*)” (GOMES, 2000: p.390)

Esta segunda agenda coloca a carta constitucional como um marco institucional no estabelecimento de uma política anti-racista pelo Estado brasileiro, pois possibilita não só o debate, mas a implementação inicial de políticas afirmativas ou Ações Afirmativas²⁵, voltadas à população negra ou afro-brasileira, na década de 1990.

A Carta de 1988 prevê a criação de espaços públicos institucionais, destacando-se os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (como os Conselhos de Saúde, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros) ligados aos três níveis da administração pública: o municipal, o estadual e o federal. Todavia, a efetiva instalação de tais conselhos, que envolve principalmente o estabelecimento de encontros públicos entre atores do Estado, da sociedade civil e do mercado, foi um processo que se desenvolveu ao longo da década de 1990, o que é, em si, parte de mais um marco na constituição de uma nova cidadania potencial, junto também de outros espaços públicos informais, societários ou não previstos nesta Constituição, mas que se desenvolveram também nesta década com o mesmo intuito, que é notadamente o caso do Orçamento Participativo.

Estes espaços públicos, institucionais ou não, são instalados na mesma conjuntura onde se torna dominante o ideário neoliberal, que pensa a participação da sociedade civil na administração pública como instrumento para a desresponsabilização do Estado, principalmente sobre as políticas sociais e a legitimação da desregulamentação do mercado. Tal coincidência é entendida por Dagnino como uma espécie de *confluência perversa*²⁶, que se dá entre projetos políticos antagônicos: de um lado um *projeto político democrático-participativo*, com uma concepção ampliada da cidadania; e de outro um *projeto político neoliberal*, defensor de uma cidadania mais

²⁵ Aqui entendemos políticas públicas de Ação Afirmativa como “medidas especiais e temporárias, tomadas pelo Estado (...) com o objetivo de eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como de compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, por motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros” (Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra - Ministério da Justiça, 1996, p.10).

²⁶ Esta noção é definida pela autora como um “fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar.”(DAGNINO, 2004: p.96).

restritiva, em diversos sentidos, que sua concepção “tradicional”. Porém, como alerta Dagnino: “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*” (DAGNINO, 2004: pp.96-97).

Há, portanto, uma disputa de sentido no que diz respeito à idéia de cidadania, não só entre sua concepção ampliada e a concepção de “cidadania regulada”, mas também entre esta primeira e a visão ainda mais restrita de cidadania defendida pelo neoliberalismo. Para o projeto neoliberal, em um plano, a cidadania é concebida de forma individualista-atomista, onde o indivíduo cidadão é localizado primeiro a partir do mercado, como consumidor e produtor. Num outro plano a “cidadania neoliberal” encara a pobreza como um problema administrativo, destituído de questões políticas de fundo (diferente da abordagem da nova cidadania), como caso de “gestão da pobreza”, em que uma das faces é o apelo ao “voluntarismo” da sociedade civil para minorar este quadro (DAGNINO, 2004: pp.106-107).

Deste antagonismo entre *projeto neoliberal* e *projeto democrático-participativo*, evidência da heterogeneidade interna à sociedade civil e à sociedade política, há também, entre outras importantes disputas, aquela que ocorre sobre a concepção de participação. Para o neoliberalismo a participação é baseada na idéia principalmente de transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil, contrária a uma concepção de ampliação dos direitos, de democratização societária, ou uma participação que teria por sentido o compartilhamento do poder de decidir sobre as políticas públicas, uma *partilha efetiva do poder* (DAGNINO, 2002), entre Estado e sociedade civil.

Esta possível partilha do poder se dá com a mudança significativa não só na postura institucional do Estado para com a participação popular (Constituição de 1988), mas também por uma mudança, na década de 1990, na postura dos movimentos sociais em relação ao Estado. Pois estes atores sociais passam a estabelecer, com o Estado, não só uma postura de conflito ou confronto, como era a prática dos movimentos sociais na conjuntura dos governos autoritários das décadas anteriores, posição necessária para conseguirem que suas demandas fossem colocadas em evidência na cena pública, mas que na nova situação histórica e social não era suficiente, exigindo então dos movimentos sociais uma postura propositiva para com a administração pública, aliada a uma disposição para entrar em tensão com este poder sempre que necessário.

A participação de diferentes tipos de atores, provenientes dos movimentos sociais, não apenas com a dinâmica da denúncia, ou da reivindicação pontual, mas com políticas alternativas na relação com o Estado (DAGNINO, 2002), possibilita e catalisa o compartilhamento de projetos políticos entre atores do Estado e da sociedade civil.

A transformação na cultura política de parte significativa dos atores da sociedade civil e da sociedade política, que enfatiza uma concepção de cidadania de novo tipo, tem por referência sua construção ativa pelos atores sociais, não pela concessão vinda da política apenas do Estado – a regulação excessiva que adjetiva a cidadania de tipo “tradicional” –, mas tem também uma dimensão de direito potencialmente ampliado, para ao mesmo tempo contemplar o “universal”, porque não ancorado no corporativismo e particularismo da forma dominante da cidadania, e o “diferente”, por não marginalizar as demandas e os atores subalternos historicamente sem acesso às políticas públicas, sendo permeável às reivindicações de reconhecimento identitário e das especificidades da população negra, das mulheres, dos sem-terra etc.

Este novo contexto, de maior permeabilidade do Estado para a intervenção participativa/deliberativa dos atores sociais, como também a disposição destes para adaptarem-se às tarefas a que esta relação com a institucionalidade necessita, traz também novas questões ou novos enfoques para questões fundamentais para a relação entre sociedade civil e sociedade política no Brasil, por exemplo, a questão da *autonomia*.

Nos anos de 1970 e 1980, a autonomia está ligada a negação da tutela do Estado e de sua característica autoritária. Neste sentido os movimentos sociais e outros atores subalternos da sociedade civil pensavam esta concepção como capacidade de reivindicação direta e confronto com o Estado o que, após a Constituição de 1988, com as transformações já descritas aqui como relacionadas com a emergência dos novos espaços públicos, coloca outras medidas para a autonomia dos atores da sociedade civil, do contrário, *a priori* a participação destes em espaços de co-gestão com o Estado configuraria necessariamente a perda de sua autonomia.

Com o exemplo do *contrato político* que institui o OP, Boaventura de Sousa Santos utiliza o conceito de *autonomia mutuamente relativa* (SANTOS, B. S., 2002a: p.533) para ilustrar que na relação que se estabelece em espaços públicos de encontro e deliberação entre Estado e sociedade civil, ambos cedem parte da autonomia que detém

fora destes encontros, colocando-se então o problema de “qual dessas autonomias é mais relativizada pelo fato de entrar no contrato?”. Isto possibilita que se entenda que a autonomia dos atores sociais pode ser hoje concebida “como capacidade popular de canalizar apoio externo e de colocá-lo a serviço de objetivos, exigências e agendas gerados no seio das comunidades” (SANTOS, B.S., 2002a: pp.533-534).

No entanto, apesar das potencialidades desta concepção nova e emergente de cidadania, que traz consigo uma concepção também nova e ampliada de democracia, é necessário ressaltar novamente, o caráter de “virtualidade” destas, em relação à forma dominante de cidadania (a cidadania regulada), que ainda passa pelas conseqüências de ao menos uma década de hegemonia do ideário neoliberal, atual práxis do liberalismo brasileiro, que nos coloca ainda diversas questões em aberto.

Este cenário em aberto parece persistir, além de agravar seu potencial de indeterminação mesmo na conjuntura atual onde há um grande desgaste do *consenso neoliberal*.²⁷ Isto apresenta também grande complexidade para a análise, mas não inviabiliza o esforço desta para a caracterização das atuais possibilidades concretas de viabilização de iniciativas, junto ao campo político-institucional, que se aproximem do projeto político democrático-participativo. Aproximação esta que, no plano nacional, entende-se que o segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, parece colocar como potencialidade mais diretamente que o primeiro.

²⁷ Este “consenso”, grosso modo, diz respeito a uma série de medidas de desregulamentação do Estado em favor do mercado, tendo apoio de setores majoritários da elite econômica e política desde o início dos anos de 1990 e o apoio difuso de grande parte do eleitorado, o que levou Fernando Henrique Cardoso duas vezes consecutivas à Presidência da República (SALLUM JR., 2000). Este consenso neoliberal, mesmo seriamente abalado enquanto projeto político, pelo revés que sofreu nas duas últimas eleições presidenciais (2002 e 2006), com a vitória dos atores da sociedade política que expressam mais fortemente o projeto democrático participativo – o PT e, especialmente em 2006, a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva –, mostra, no mínimo, um enraizamento político-institucional, além de influência suficiente na visão de mundo dos atores da sociedade política, o que faz percebermos uma transição ainda parcial para fora do plano de referências neoliberal. Esta transição ainda parcial nos parece, apesar dos sinais mais efetivos de mudança para o segundo mandato de Lula, ainda caracterizar dentro do atual governo federal, sua diferenciação interna, mas que aqui não é nosso objetivo explorar.

CAPÍTULO 2 – Orçamento Participativo no Brasil

2.1 - A expansão do OP nos municípios brasileiros

Com sua experiência mais conhecida e referencial implementada pela primeira gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da prefeitura de Porto Alegre (1989-1992), no estado do Rio Grande do Sul²⁸, o Orçamento Participativo se justifica primeiramente como objeto, pelo entendimento deste como uma das grandes referências emergentes de prática para a democratização da gestão pública local no Brasil. Um dos indicadores desta amplitude nacional do OP é a proliferação desta prática em diversos municípios do país, ou sua “nacionalização” (RIBEIRO & GRAZIA, 2003).

Deve-se também assinalar a repercussão internacional do OP e sua implementação, principalmente a partir do ano 2000, em diversas cidades da América Latina e Europa que desenvolvem processos participativos bastante diferentes, contudo tem normalmente Porto Alegre como exemplo para iniciar suas próprias experiências²⁹. Esta difusão internacional tem como marco inicial a premiação do OP na conferência internacional *Habitat II*, promovida pela ONU na Turquia em 1995, e no evento do Banco Mundial sobre políticas públicas na América Latina, em Caracas, no ano de 1996 (NAVARRO, 2003: p.92).

Já a grande expansão ou extensão do OP como política local de deliberação sobre o orçamento público no Brasil pode ser observada quando se verifica que, aproximadamente uma década depois do início da experiência de Porto Alegre, mais precisamente entre o ano de 1997 e 2000, registram-se cento e três (103) casos de OP

²⁸ Deve-se assinalar como faz Pedro Pontual (2005), Ana Cláudia C. Teixeira e Maria do Carmo Albuquerque (2006), que já na década de 1970 na cidade de Lages, em Santa Catarina, e no período entre 1986 e 1989 em Vila Velha, no Espírito Santo (PONTUAL, 2005: p.104), foram desenvolvidas experiências institucionalizadas de discussão entre cidadãos e poder público para a determinação do orçamento público municipal. Assim como, na gestão 1989-1992, outras cidades administradas pelo PT também iniciaram experiências similares ao OP para discutir com a sociedade civil local o orçamento municipal. O caso de Porto Alegre, entretanto, é aquele de maior duração e notoriedade nacional e internacional (TEIXEIRA & ALBUQUERQUE, 2006: p.179-180).

²⁹ Para um estudo desta diversidade de experiências de OP no Brasil, em outros países da América Latina e Europa, a partir da comparação entre 30 casos, ver Cabannes (2005).

por todo o país, quarenta e sete (47) destes na região sudeste, vinte e três (23) situando-se no estado de São Paulo³⁰, onde há o maior número de experiências.

Centrando atenção em São Paulo é possível observar que o quadro de expansão acima é superado pelo aumento ainda mais intenso dos casos de OP nos anos seguintes. Apesar da não continuidade do OP em onze (11) dos municípios onde este havia até o ano 2000, a partir do período entre 2001 e 2004 mais vinte e oito (28) municípios adotam o OP como política local, contabilizando então quarenta (40) destas experiências ocorrendo entre estes anos (BALCÃO & MARANHÃO, 2005).

Nesta última expansão houve uma sensível mudança na composição dos partidos dos prefeitos que adotaram o OP no estado de São Paulo, como a tabela a seguir demonstra.

Tabela 1 – Partido do prefeito, número de cidades governadas pelo respectivo partido e que realizam OP, São Paulo, 1997-2000 e 2001-2004.

Partido do prefeito	Número de cidades com OP	
	1997-2000*	2001-2004**
PT	8	28
PSDB	8	3
PDT	2	1
PRP	2	–
PSB	1	4
PV	1	1
PMDB	1	1
PPS	–	2
Total	23	40

* Fonte: RIBEIRO & GRAZIA (2003).

** Fonte: BALCÃO & MARANHÃO (2005).

³⁰ Os dados sobre a nacionalização do OP bem como o número de suas experiências por estado da federação e por região são provenientes da pesquisa nacional, organizada por Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia (2003), realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), organização que se auto-identifica como um conjunto de “organizações não governamentais [ONGs] e prefeituras que se articulam para promover o intercâmbio entre as experiências de participação na gestão pública municipal e o debate sobre os grandes desafios que envolvem a democratização do poder local” (RIBEIRO & GRAZIA, 2003: p.13). O FNPP é dirigido pelas seguintes ONGs: Fase, Ibase, Inesc, Instituto Pólis e Equip.

Acima (Tabela 1) vê-se claramente um predomínio de iniciativas de OP em cidades cujo prefeito é do PT. Porém observa-se da mesma forma, com os dados dos dois períodos citados – o primeiro de 1997 até 2000 e o segundo de 2001 a 2004 –, que o OP tornou-se uma política, apesar de referencial para administrações do PT, passível também de ser realizada por uma diversidade de outros partidos. Em parte destes casos onde o governo não é liderado pelo PT, inclusive, há a continuidade do OP com a reeleição para o governo local do prefeito ou de seu partido, como aconteceu com o PSDB em duas (2) cidades – Bernardino de Campos e Itapeçerica da Serra – e o PV e o PSB cada um em uma (1) cidade, respectivamente Rio Claro e Moji Mirim.

Tabela 2 – Municípios com OP e seu número de habitantes, São Paulo, período 2001-2004.

Número de habitantes	Municípios com OP
I - até 10 mil	3
II - entre 10 e 20 mil	3
III – entre 20 e 50 mil	5
IV - entre 50 e 100 mil	10
V - entre 100 e 500 mil	14
VI - acima de 500 mil.	5
Total	40

Fonte: Adaptação a partir de Balcão e Maranhão (2005).

Divididas em seis categorias por escala populacional ou número de habitantes dos municípios onde são realizadas, como na “Tabela 2”, as experiências de OP no período entre 2001 e 2004 mais frequentes no estado de São Paulo enquadram-se na “categoria V”, que tem quatorze (14) municípios com OP e, destes municípios, onze (11) são governados por prefeitos petistas.

O quadro da expansão nacional do OP feito sinteticamente, com mais atenção a São Paulo por ser o estado onde se encontram as cidades de Araraquara e São Carlos, é uma indicação das possibilidades da implementação, em diferentes contextos regionais e

locais, deste tipo de experiência de participação da sociedade civil nas decisões do poder público local.

Nota-se, porém, a partir da eleição para os executivos municipais de 2004, uma significativa diminuição de experiências de OP no estado de São Paulo, o que pode, por hipótese, ser explicado pela diminuição de municípios governados por prefeitos do PT no estado a partir desta eleição. O maior exemplo é a cidade de São Paulo, cuja experiência de OP foi desenvolvida na gestão da prefeita petista Marta Suplicy e interrompida com sua derrota para José Serra, do PSDB³¹. No interior paulista as cidades que estão entre médio e grande porte como Franca e Ribeirão Preto também são exemplos de interrupção na realização do OP com a derrota das coligações partidárias integradas pelo PT em 2004. Em Campinas, porém, a derrota do PT nas últimas eleições para o executivo (2004) não interrompeu a realização do OP, apesar dos relatos dos atores sociais participantes deste espaço público apontarem uma espécie de precarização do processo participativo pela falta de prioridade, da prefeitura liderada pelo PDT, à política de “participação popular”.³²

Apesar de não se poder então afirmar que esta trajetória de expansão do OP se apresenta como linear, pela condição inclusive de prática democrática emergente deste tipo de espaço público, como aqui se entende, o mais importante deste panorama é que não está mais em causa a discussão sobre a viabilidade desta experiência fora de Porto Alegre, como ainda se questionam alguns trabalhos até o fim da década de 1990 (SOUZA, C. 2001).

³¹ Para um estudo de caso do OP de São Paulo ver Félix Ruiz Sánchez (2004).

³² As cidades com OP no estado de São Paulo diminuíram, a partir de 2005, para aproximadamente vinte e nove (29), onze (11) experiências a menos em relação ao período 2001-2004. O PT, que governava vinte e oito (28) cidades com OP entre 2001 e 2004, em 2005 passa a governar dezoito (18), mesmo assim continua o partido que realiza o OP no maior número de cidades do estado. Estes dados sobre o número de cidades com OP em 2005 e os relatos acima sobre o OP em Campinas foram colhidos a partir de observação participante junto às discussões realizadas no evento do Fórum Paulista de Participação Popular (FPPP) chamado “Repensando o OP”, realizado anualmente e, neste caso, em sua quinta edição, no Instituto Pólis, São Paulo, fevereiro de 2006 e a partir de Serafim e Teixeira (2006).

2.2 Perspectivas para a avaliação das experiências de OP

A verificação da efetiva realização do OP, ou melhor, seu maior ou menor desenvolvimento como espaço para a deliberação sobre os recursos orçamentários do município passa, entretanto, pelo estudo mais detido de como se desenvolvem estes casos nos distintos contextos locais, daí a relevância do estudo das diferentes experiências de Orçamento Participativo. Este trabalho soma-se aos estudos que formam uma área temática de pesquisa, sobre a importância da constituição de espaços públicos de encontro entre Estado e sociedade civil para a deliberação democrática (COSTA, 1999; AVRITZER, 2002a; 2002b; e 2003; e COSTA & AVRITZER, 2004), os espaços públicos e a articulação entre sociedade política e sociedade civil para a construção democrática no Brasil (DAGNINO, 2002), ou mesmo a “qualidade democrática”, para intermediação de interesses, das “novas instituições participativas” (D’AVILA FILHO, JORGE & COELHO, 2004).

É necessário ressaltar que as avaliações dos casos de OP podem ainda contribuir para outra agenda de pesquisa no país, qual seja, a análise de políticas públicas (MELO, 1999; ARRETCHE, 2003; REIS, E., 2003; e SOUZA, C., 2003).

Para ser conseqüente, portanto, com a busca de contribuir mesmo que modestamente às duas áreas ou agendas de pesquisa em que a análise ora proposta se insere, mais centralmente para a primeira e subsidiariamente para a segunda, deve-se proceder à exposição da forma como a perspectiva teórica, desenvolvida na Introdução e no Capítulo 1, configura a interpretação dos dados empíricos das duas cidades estudadas e de seus respectivos processos de OP, o que complementa o esforço inicial realizado para localizar o campo teórico onde este trabalho se insere. Esta disposição é importante para deixar evidente que a análise das potencialidades e dos resultados efetivos das experiências de OP nesta pesquisa, como em qualquer outro estudo de caso ou estudo comparativo, está também condicionada pela perspectiva teórica que a informa.

Mesmo correndo o risco de excessiva simplificação e da omissão de outras pesquisas também relevantes, a apresentação da perspectiva aqui empregada passa primeiramente pelo levantamento de algumas das orientações distintas e por vezes concorrentes, em relação a esta, para a avaliação do processo do OP. Para tanto se parte primeiro da discussão de Celina Souza (2001), cujo objetivo é cotejar os diversos

trabalhos sobre as experiências de OP mais estudadas e consideradas as mais bem sucedidas, Porto Alegre e Belo Horizonte, de onde surgem as principais teses e argumentos em relação ao papel do OP na “construção de instituições democráticas, da cidadania e do auto-governo” (SOUZA, C., 2001: p.88).

Com a análise desta autora em relação à literatura sobre o OP aparecem algumas questões fundamentais sobre esta experiência na década de 1990, que estão em aberto do ponto de vista político prático e também dividem a opinião dos autores. Uma disputa importante de início é em relação ao sentido adotado para definir a participação. Celina Souza vê esta disputa como dada entre uma concepção mais limitada e “cautelosa” sobre a participação – que pode ser encontrada nas prescrições para os “países em desenvolvimento” nos documentos de organismos multilaterais como o Banco Mundial (SOUZA, C., 2001: p.89) – e uma concepção de participação como “empoderamento” das classes subalternas – segundo ela entende o programa do PT para o OP.

Do ponto de vista político prático, a discussão sobre o sentido da participação da cidadania nas deliberações públicas ainda está em disputa no Brasil, e teoricamente esta questão parece mais bem enunciada na perspectiva de Dagnino (2002; e 2004), por localizá-la na disputa entre uma concepção de participação enquanto *transferência de responsabilidade* do Estado para a sociedade civil, própria de um *projeto político neoliberal*, que é distinta e antagonica em relação à concepção de participação como *partilha efetiva do poder* entre Estado e sociedade civil, própria de um *projeto político democrático-participativo*, como descrito no capítulo anterior deste trabalho.

Uma segunda questão que divide a literatura dos anos 90 é sobre se de fato o processo do OP propicia maior investimento nas áreas menos atendidas por equipamentos e políticas públicas nas cidades onde é realizado. A maioria dos autores já à época concordava com esta hipótese (SOUZA, C., 2001: p.90), porém mesmo em relação aos casos mais estudados, Belo Horizonte e Porto Alegre, pesquisas empíricas demonstrando a dimensão *redistributiva* destes OPs vão apenas aparecer com Avritzer (2002a; e 2002b) e de forma pormenorizada em relação a Porto Alegre com Adalmir Marquetti (2003). É evidente que da confirmação deste “efeito redistributivo” (MARQUETTI, 2003: p.130) em uma ou duas das experiências de OP não decorre que outros casos replicam necessariamente estes resultados, mas sim indica a maior validade

desta “hipótese da redistribuição” para a investigação empírica de outros OPs, pois esta é de fato uma potencialidade da experiência.

Com a pretensão de tentar organizar as diversas interpretações sobre o que é o OP, Celina Souza acaba por agrupá-las em “blocos”, que parecem temas ou áreas de pesquisa, que denomina como: “gestão”; “educação”; “política”; e “mudança social” (SOUZA, C., 2001: p.91). O enquadramento nestes “blocos” ou temas tenta incluir diferentes formas como um mesmo autor definiria o OP, o que a faz entender, por exemplo, que Boaventura de Sousa Santos tem definições do OP dentro do tema “gestão”, “política” e também “mudança social”.

Sem discutir as contribuições que especificamente cada uma das formas acima para definir o OP deu ao acúmulo de conhecimento sobre este, a autora prefere apresentar uma definição que possa construir um maior consenso, ou base, de onde pode partir a avaliação de experiências de OP. Segundo ela a “hipótese mais realista talvez seja a de que o OP tem efeito no aumento da democracia local, dado que agrega representantes de seguimentos de baixa renda que raramente tem a oportunidade de chegar à arena decisória governamental” (SOUZA, C., 2001: p.91). Complementa esta definição com os problemas que, segundo a autora, enseja o próprio sucesso do OP, de um lado com possíveis tentativas de simplesmente “copiá-lo” como um modelo, o que contraria inclusive uma das maiores características da continuidade do OP em seus casos considerados de maior êxito, onde este não só tem de ser adaptado às condições locais desde o início, mas ao longo dos anos deve e é modificado com o acúmulo da experiência participativa. Por outro lado a autora antevê a possibilidade de que com o OP “pode-se estar também abalando o frágil equilíbrio entre o executivo e o legislativo locais, com conseqüências para o sistema representativo formal” (SOUZA, C., 2001: p.96)³³.

³³ A questão da suposta tensão inerente entre legislativo municipal e OP, tendo como resultado o fortalecimento do executivo local, e do grupo que estiver no governo, em detrimento do legislativo não será aqui objeto de análise, principalmente por já haver um estudo que tem como central este questionamento também nas cidades em foco neste trabalho (MARINO JÚNIOR, 2005). Marino Júnior (2005) segue esta hipótese em seu estudo comparativo sobre Araraquara, Franca e São Carlos, no período entre 1999 e 2002, concluindo que haveria tanto esta tensão (OP vs. legislativo) como também o fortalecimento do executivo local. Considera-se relevantes os indicativos deste estudo, não ignorando seus problemas metodológicos, como a comparação dos OPs de Araraquara e São Carlos, recém iniciados (tinham apenas completado o ciclo do ano de 2001, pois o ciclo de 2002 estava ainda em desenvolvimento no período de conclusão da pesquisa), com o OP de Franca, que entre 1999 e 2002 terminava uma primeira gestão com o OP e já iniciava a segunda. Porém o que pode ser verificado, como

A falta de um “enquadramento analítico” de aceitação significativa para a avaliação dos casos de OP na produção acadêmica até então, como Souza (2001) mesmo enfatiza, acaba levando-a a uma organização da literatura que não ajuda o bastante a compreender as distinções principais entre as formas de definição/avaliação do OP. Apesar de que este não era o objetivo da autora, mas sim o levantamento das principais pesquisas sobre o OP de Porto Alegre e Belo Horizonte, com o intuito de lhes tirar as teses e argumentos que compreende mais relevantes para sustentar uma avaliação destas experiências, o que ela leva certamente a cabo.

Como parte da tarefa de construir um diálogo com algumas das mais relevantes interpretações sobre o OP, para chegar ao referencial adotado aqui, faz-se necessário passar pela discussão de algumas das perspectivas sobre o OP, desenvolvidas ou modificadas nos últimos cinco anos e que, portanto, não estão presentes no balanço feito acima por Celina Souza. Estes novos trabalhos passam por alguns dos questionamentos que a autora aponta como ainda em aberto e objeto de maior disputa nas avaliações sobre casos de OP.

Uma abordagem bastante conhecida é a de Zander Navarro (2003), cuja tese mais recente é de que haveria um “relativo esgotamento do processo” do OP em Porto Alegre (NAVARRO, 2003: p.96). Este autor, segundo Avritzer (2003), tem seus argumentos críticos centrados na qualidade da participação nesta cidade, mas também passa pelo ceticismo quanto a capacidade do OP para quebra de relações políticas clientelistas.

A partir da difusão do sucesso do OP de Porto Alegre, pela consolidação desta política na cidade no segundo mandato do PT no município e com sua repercussão internacional, grande parte dos estudos sobre o caso que começam a proliferar se mostrou, segundo Navarro, “pouco crítica” ou até “idealizada”, em relação aos resultados concretos deste OP.³⁴ Assim o autor propõe o estudo mais “crítico” da experiência do OP de Porto Alegre, que para ele aponta certo “esgotamento” da

adiante se tenta demonstrar, no estudo sobre toda a primeira gestão em que se implementa o OP em Araraquara e São Carlos, é que apesar dos conflitos pontuais entre OP e legislativo, a principal tensão encontrada é entre o executivo e o OP, tendo em conta que é o executivo municipal quem “cede” parte de sua soberania aos atores do processo participativo, e o legislativo, nestas duas cidades, não perdeu a prerrogativa de apresentar emendas ao Projeto de LOA enviado a este poder pelo executivo.

³⁴ É interessante dizer que ao criticar como “idealizados” diversos estudos sobre o OP de Porto Alegre, Navarro não só está criticando outros autores, mas também faz uma autocrítica de seus escritos anteriores sobre este processo participativo (NAVARRO, 2003: p.96).

experiência. Os fatores que concorreriam para este céptico panorama são identificados pela compreensão de Navarro de que o potencial do OP seria tornar-se uma “esfera deliberativa”, uma “poliarquia diretamente deliberativa” (NAVARRO, 2003: p.97) ou ainda uma “esfera pública não-estatal” (NAVARRO, 2003: p.118).

A distância do OP de Porto Alegre deste suposto potencial de “esfera pública não-estatal”³⁵ poderia ser verificada em três problemas principais. O primeiro seria uma espécie de déficit de participação, pois apesar da relevância política que este OP ensejou, ajudando a construir um discurso democrático na cidade e mudando sua cultura política, existiria nesta experiência um “princípio idealizante da participação”. Este princípio teria como pressuposto a idéia de que todos desejam participar dos assuntos públicos, o que não se comprovaria na prática, pois a participação nos processos do OP não aumentou significativamente depois da “consolidação” de sua implementação e, além disso, o número absoluto de participantes do OP em relação à população da cidade, entre 1 e 2%, seria pouco expressivo, diferente do que interpretam outros analistas.

Um segundo problema, que demonstra o “esgotamento” do OP por sua não realização como “esfera pública não-estatal”, seria seu déficit de pluralidade, pois a grande maioria dos cidadãos envolvidos nos processos participativos teria o mesmo perfil sócio-econômico – apesar de próximo da composição da maioria da população porto-alegrense, admite – e uma “(...) visível orientação política que o comanda [ao OP]” (NAVARRO, 2003: p.98) – uma referência à hegemonia do PT nos movimentos sociais e associações de moradores participantes intensos do OP neste município.

Como terceiro problema Navarro interpreta a suposta construção, com o OP, de um novo tipo de clientelismo, um “clientelismo partidário” ou de “quadros”, com o declínio do clientelismo tradicional, “contaminando” o processo participativo por subtrair “sua natureza potencialmente universalista, parcialmente subvertendo (...) a proposta original” (NAVARRO, 2003: p.99).

³⁵ Esta formulação tem origem nas reflexões dos atores da sociedade política diretamente envolvidos no processo de constituição do OP de Porto Alegre, Tarso Genro e Ubiratan de Souza. Para estes o OP tem ao menos duas “contribuições universais”: i) a democratização da relação entre Estado e sociedade; e ii) “*a criação de uma esfera pública, não-estatal*, [grifo dos autores] em que a sociedade pode controlar o Estado” (GENRO & SOUZA, 2001: p. 46).

Por fim, para voltar à “proposta original” do OP, Navarro propõe a necessidade de uma maior ênfase em sua autonomia, para que este alcance uma “democracia direta em sua plenitude” por uma “refundação do OP”, que assim “poderia então reivindicar, em sua justa proporção, a condição de modelo de uma nova estrutura social e política da vida urbana.” (NAVARRO, 2003: p.125).

Outra perspectiva diferente do enquadramento teórico predominante neste trabalho pode ser vista em D’Avila Filho, Jorge e Coelho (2004). Pela perspectiva destes autores, porém, se pode iniciar também uma crítica da interpretação de Navarro.

Para estes, em pesquisa sobre o “processo de produção do orçamento público municipal”, por meio do estudo dos “mecanismos de intermediação entre sociedade organizada e orçamento público” (D’AVILA FILHO, JORGE & COELHO, 2004: p.1), haveria dois movimentos opostos na análise dos “novos formatos participativos” – definição onde localizam o OP e os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. O primeiro destes movimentos seria de “idealização” dos novos formatos participativos, em que os autores alegam que a literatura sobre democracia participativa vê:

“uma espécie de ruptura nesses arranjos, nos quais a sociedade civil e seus verdadeiros interesses se emancipam de nossa história, marcada por formas antigas de dominação política, rompendo a tutela do Estado, como se fora possível imaginar uma cidadania não regulada.” (D’AVILA FILHO, JORGE & COELHO, 2004: p.2).

Um segundo movimento para a análise do OP e dos Conselhos, oposto à “idealização”, seria uma perspectiva quase de denuncia destes espaços como “impuros”, pois, segundo esta visão, que se pretende como uma análise mais cuidadosa ou “crítica” em relação à primeira, os novos formatos participativos se mostrariam na verdade “enredados na captura pela razão instrumental do Estado ou submetidos aos grilhões do clientelismo político, embora travestidos de modernidade democrática” (D’AVILA FILHO, JORGE & COELHO, 2004: p.2).

Entretanto para D’Avila Filho, Jorge e Coelho “o clientelismo se enraíza intrinsecamente na hierarquia inerente a toda a organização” (D’AVILA FILHO,

JORGE & COELHO, 2004: p.6), portanto a orientação teórica dos mesmos os leva a propor que o problema principal destes dois “movimentos” é não admitirem o clientelismo, ou as trocas políticas assimétricas em geral, como passíveis de persistir mesmo em espaços político-institucionais permeáveis à participação direta da sociedade civil e, mesmo assim, apreenderem que há evidentes potencialidades para ampliar a “qualidade da democracia” por meio destes mecanismos participativos. Dizem os autores, a partir de pesquisa sobre os casos de OP e Conselhos nas cidades de Mangaratiba, Niterói e Petrópolis (todas no estado do Rio de Janeiro), que os novos formatos participativos podem contribuir decisivamente para “produzir efeitos menos nocivos no que diz respeito à apropriação privada de recursos públicos do que as relações clientelistas tradicionais” e também “podem trazer prejuízos aos arraigados modelos de relações clientelistas produzidos no interior da competição partidária e eleitoral [clientelismo “moderno”], particularmente em âmbito local” (D’AVILA FILHO, JORGE & COELHO, 2004: p.7).

Parece possível classificar as críticas de Navarro dentro deste segundo “movimento” na interpretação do OP. Verifica-se, desde este enquadramento, que a busca de uma interpretação crítica da experiência do OP de Porto Alegre feita por Navarro tem uma significativa limitação, pois mesmo admitindo a persistência do clientelismo, “novo” ou “tradicional”, a perspectiva teórico-normativa deste autor acaba por colocar em segundo plano que a instituição do OP, ainda mais a experiência de Porto Alegre, considerando o contexto brasileiro, é prática referencial para ampliação da democracia local.

É importante contestar, porém, os pressupostos de D’Avila Filho, Jorge e Coelho quanto ao que entendem por clientelismo³⁶. Primeiramente os autores colocam como “externalidade negativa” do clientelismo a “apropriação privada de recursos públicos” (D’AVILA FILHO, JORGE & COELHO, 2004: p.25) e os novos formatos participativos exercendo as funções democratizantes descritas pelos autores, combatem este caráter negativo. Esta interpretação, entretanto, desconsidera uma característica ou “externalidade negativa” também fundamental ao clientelismo, que é a reiteração do princípio, dominante no senso comum e na orientação da prática política brasileira, de

³⁶ Melhor definição deste conceito, inserido na noção de cidadania regulada (SANTOS, 1978) se encontra no capítulo anterior desta dissertação.

que a ação do Estado ou o “Estado em ação”, é um “favor” e não uma obrigação à garantia de direitos.

A mudança da *concessão do favor* para a *garantia de direitos* na percepção quanto ao “Estado em ação”, e a valorização de uma cidadania ativa, em contraposição ao cidadão-consumidor (neoliberal) e à cidadania regulada (dominante), são efeitos potenciais destes novos formatos participativos, com destaque ao OP. A característica “negativa” acrescentada ao conceito de clientelismo, de um lado ajuda a defini-lo melhor dentro das formas possíveis de troca política assimétrica, que não são necessariamente clientelistas; pois mesmo admitindo a troca assimétrica como endógena à troca política, em maior ou menor grau, o clientelismo não o é, se utilizada a última definição dada ao mesmo. Por outro lado, o que decorre desta contribuição para uma definição menos abrangente, ou mais precisa, sobre o fenômeno do clientelismo, leva a não aceitá-lo como inevitável, aliando, porém, o entendimento de que esta forma de troca política de fato não é uma sobrevivência do mundo “tradicional”, mais do que isso é um fenômeno mutável e operante mesmo em regimes democráticos, ou “modernos”, mas que pode ser superado ou combatido.

Para voltar ao diálogo com Navarro recorre-se à abordagem de Leonardo Avritzer, que mais diretamente discute os argumentos daquele autor. Sobre o número percentual de participantes no processo do OP em relação à população da cidade de Porto Alegre (em torno de 1 a 2%), considerado por Navarro um número pouco expressivo, Avritzer (2003) contra-argumenta analisando que, ao contrário das propostas de democracia direta que pretendem substituir o poder representativo local e sua institucionalidade – em que o número de participantes do OP pareceria modesto, é evidente –, a experiência do OP, de fato, como uma forma complementar de democracia direta e democracia representativa, expressa um número relevante de participantes. Em outras palavras o OP necessita do assentimento da sociedade política, ou seja, sua legitimidade depende da representatividade social, mas também da vontade política do governo local (AVRITZER, 2003: p.28).

Para contrastar a segunda crítica central de Navarro, que diz respeito a um suposto “déficit de pluralidade” entre os participantes do OP em Porto Alegre, que comprometeria o processo participativo tornando-o, entre outros fatores, “particularista”, Avritzer utiliza a interpretação do estudo empírico de Marquetti (2003),

que pelos mesmos dados sobre o “participante padrão”³⁷ das instâncias do OP, chega a conclusões opostas às de Navarro. Marquetti vê como positiva a relação em que a maioria dos participantes do OP se aproxima do perfil sócio-econômico da cidade, pois esta característica da experiência de Porto Alegre é interessante para a constituição de uma democracia “substantiva”, ou de uma dimensão *redistributiva* (SANTOS, B.S., 2002a: p.455) desta prática – formulação aqui adotada –, o que indica que as camadas economicamente mais privilegiadas da população estão longe de “hegemonizar” o processo participativo.

Há também que se destacar a necessidade da caracterização da dimensão pública do OP e sua relação com a hegemonia de um partido político em seus processos - no caso o PT. Para Avritzer esta caracterização depende de como classificamos o OP, pois se, como Navarro, o identificarmos enquanto uma “esfera pública não-estatal”, a interferência nesta “esfera” por um partido político - com sua inerente “vocação” de disputa pelo poder do Estado e busca de hegemonia na sociedade - configura uma descaracterização do espaço de participação, por uma perda de autonomia. Por outro lado, se entendemos o OP como forma de democracia participativa, que articula democracia direta e representativa, onde é fundamental compreender a existência de projetos políticos (DAGNINO, 2002) que podem ser compartilhados entre os atores da sociedade política e da sociedade civil, o que como consequência dá possibilidades de tensão e/ou cooperação entre os mesmos, a relação direta do PT nos processos do OP é uma “(...) consequência inevitável da presença dos partidos em todas as formas de institucionalização da participação na medida em que as formas de deliberação democrática (...) implicam inevitavelmente escolhas institucionais” (AVRITZER, 2003: p.53).

A partir da breve discussão com algumas das perspectivas sobre o Orçamento Participativo, é possível propor uma classificação em quatro tipos, para a interpretação das experiências de OP, baseados na ênfase relativa que imprimem para a *dimensão analítica* ou para a *dimensão normativa* em suas construções teóricas. Acreditamos ser

³⁷ O “participante padrão” ou participante típico do OP de Porto Alegre pode ser descrito com o seguinte perfil: “(...) uma mulher casada, com mais de 34 anos, com renda familiar de até quatro salários mínimos e escolaridade até o primeiro grau (...). Atuando em uma associação de moradores, ela participou de OPs anteriores, porém não foi ainda escolhida delegada ou conselheira” (AVRITZER, 2003: p.27).

possível designar estas quatro interpretações como: i) normativo-pragmática; ii) crítica normativa; iii) realista; e iv) analítico-normativa.

Com essa classificação não se tem a pretensão de reduzir toda a diversidade do debate acadêmico ou do debate desenvolvido pelos atores que constroem a interpretação e realização prática do OP, principalmente, pois, não se faz aqui um levantamento exaustivo e análise mais detida dos muitos trabalhos que propõe discutir as potencialidades ou os resultados concretos dos casos de OP. Entretanto o que indica a classificação enunciada, e abaixo desenvolvida, é o que se pode chamar de “linhas de força” no debate acadêmico, e em alguns aspectos também no debate político prático, para interpretar o processo participativo instituído com o OP.

Para a ênfase mais evidentemente normativa há de certa forma duas possibilidades concorrentes. A primeira delas, aqui designada como *normativo-pragmática*, é exemplarmente encontrada na perspectiva de parte dos atores da sociedade política e da sociedade civil envolvidos tanto na construção das práticas participativas como na reflexão sobre estas. Uma de suas principais referências, na sociedade política, é Tarso Genro (GENRO, 1995; e GENRO & SOUZA, 2001). Esta perspectiva não é designada aqui como “idealizante”, pois não pode ser menosprezada, não só por ser a fala dos atores construtores das experiências de OP, ou por ser o “discurso nativo”, mas também pelo fato desta perspectiva investir numa potencialização de expectativas, aliada à reflexão sobre a prática do OP, uma relação, portanto, ao mesmo tempo pragmática com a experiência, fundamental para a reprodução desta como prática democrática emergente. Deve-se compreender, então, que esta perspectiva tem uma maior ênfase em sua dimensão normativa e não que prescindia da dimensão analítica, pois nela está contida a reflexão também sobre a implementação e desenvolvimento do OP, apesar de seu investimento principal, e que a define, ser a construção de *expectativas para além da experiência* (SANTOS, B. S., 2000).

A segunda perspectiva, que tem maior ênfase também em sua dimensão normativa, é aqui classificada de *crítica normativa*. Ela pode ser vista exemplarmente na teoria de Zander Navarro (2003), cuja discussão foi apresentada resumidamente acima. Esta interpretação tem como objetivo uma visão crítica do “idealismo” da primeira perspectiva, uma disposição que se justificaria pela intenção de apontar uma

re-interpretação do potencial do OP, a partir da análise de uma de suas experiências. Entretanto, a perspectiva de crítica normativa não se aproxima deste objetivo, pois Navarro quando considera como “esgotamento de potencial” o OP de Porto Alegre não ter se tornado uma “esfera pública não-estatal”, ele mostra que sua perspectiva procura demonstrar como dado empírico as “expectativas potenciais” levantadas inclusive por parte da interpretação normativo-pragmática e, ao obviamente não encontrá-las, decreta a “insuficiência”, o “esgotamento” e a “contaminação” destes espaços públicos.

Assim como a primeira perspectiva, a interpretação crítico normativa tem uma capacidade analítica, inclusive aponta limites relevantes ao processo participativo existente, especificamente quanto a Porto Alegre. Porém, ao preocupar-se com a “crítica” da experiência participativa prática, com a expectativa de que ela realize no plano do existente aquilo que é utópico, prescindido desta forma do pragmatismo que na interpretação anterior orienta a dimensão normativa, Navarro é que se aproxima bastante do que ele mesmo condena como “idealização”. Portanto, esta perspectiva exemplificada em Navarro, tem como obstáculo o investimento em encontrar empiricamente o que é uma virtualidade, colocando ênfase sempre na *experiência aquém das expectativas*, o que reduz sua contribuição tanto normativa quanto analítica.

Quanto à maior ênfase à dimensão analítica, é possível identificar duas perspectivas concorrentes, que podem ser caracterizadas como as formas que tendem a dar conta melhor da apresentação de um conjunto de referenciais, que pode ser aceito por uma parcela mais ampla de pesquisadores, para o estudo das experiências de OP. Uma é a interpretação *realista*, que diante da dicotomia entre de um lado a “idealização” e de outro o “desencantamento” – inclusive quando pretende a “refundação do OP” para encontrar um potencial “original” (NAVARRO, 2003: p. 125) – em relação às experiências práticas de OP, não se preocupa com a disputa normativa evidente nestas interpretações e centra-se na análise de como se desenvolve a prática de participação mais direta da sociedade civil na determinação de políticas públicas, no caso do OP quanto aos investimentos do município. Esta perspectiva normalmente está vinculada aos estudos sobre “bom governo” (ou governança), sobre a instituição de mecanismos de *accountability* – entendido como transparência na gestão pública – em relação à ação do Estado e nas análises sobre a gestão de políticas sociais (SOUZA, C., 2001).

Um trabalho a partir desta orientação “realista” é o de D’Avila Filho, Jorge e Coelho (2004). Sua reivindicação como realista, apesar de não usarem este termo, fica evidente pela busca apenas de descrever o processo do OP como um mecanismo de intermediação de interesses particulares, que disputam e negociam a atenção do poder público. Esta concepção, bastante marcada pelo sentido dominante para o entendimento do processo democrático, discutido no capítulo introdutório deste trabalho, traz contribuição analítica significativa quando adota a postura de não decretar apenas o “êxito” ou o “fracasso” do OP, diante de esquemas normativos estabelecidos *a priori*, e sim se preocupa em investigar como este é desenvolvido e se apresenta em uma dada localidade.

Não se pode dizer, porém, que esta perspectiva realista seja destituída de uma dimensão normativa. Ela aparece desde a valorização do regime democrático, até a avaliação de um potencial do OP – mesmo que limitado em relação às concepções de dimensão normativa mais desenvolvida – e que esse seja relacionado à maior democratização do poder local (D’AVILA FILHO, JORGE & COELHO, 2004: p.25).

A segunda interpretação de maior ênfase analítica pode ser chamada de *analítico-normativa*, e se preocupa principalmente com a construção de instrumentos para a avaliação dos espaços públicos que se constituem no Brasil após a Carta de 1988, onde se insere o estudo das experiências de OP, e a relação destes com a construção democrática, para além do estabelecimento inicial do regime político democrático. Esta perspectiva não abdica, porém, da reflexão sobre a dimensão normativa da teoria³⁸ pois, de qualquer forma em alguma medida a construção teórica necessariamente mantém esta dimensão, que lhe dá pressupostos não refletidos explicitamente e que vão, com intensidade variada, interferir nos resultados da pesquisa empírica, ou é, como no caso da interpretação *analítico-normativa*, objeto de reflexão aberta que explicita seus pressupostos e expectativas.

Leonardo Avritzer (2002a; 2002b; e 2003) e Evelina Dagnino (2000; 2002; e 2004) são exemplos desta perspectiva *analítico-normativa* para o estudo dos espaços públicos político-institucionais como o OP. Boaventura de Sousa Santos também parece ilustrar bem esta interpretação, por exemplo, quando relaciona esta discussão à sua

³⁸ A discussão realizada no capítulo anterior sobre os espaços públicos em Costa e Avritzer (2004) e sua relação com a teoria crítica de Habermas ilustra bem a relação mais explícita entre dimensão analítica e normativa da teoria.

orientação para a prática sociológica, que se reivindica realista, mas pensando o *real* como um campo mais amplo que o *existente* (SANTOS, B.S., 2001: p. 90).

A perspectiva que orienta este estudo está mais próxima da interpretação descrita como analítico-normativa. Esta não é a forma “correta”, ou “verdadeira”, para a avaliação dos casos de Orçamento Participativo. A defesa aqui é de que a interpretação analítico-normativa, como as outras três perspectivas apresentadas (mas principalmente esta e a realista), é também válida como orientação teórica para a pesquisa e apresenta, assim entende-se, capacidade de avaliar ao menos alguns dos condicionantes para a compreensão, e possível explicação, do desenvolvimento e resultados do OP³⁹.

2.3 – Sobre o “ciclo do OP” e a perspectiva de análise para o estudo dos casos de OP de São Carlos e Araraquara

Na interpretação adotada no presente estudo, o OP constitui-se, portanto, como uma prática democrática emergente. Ajuda assim a ampliar o sentido da democracia, exigindo de maneira mais visível da *democracia enquanto regime político*, o que demanda mais transparência ou *accountability* da ação do Estado; co-gestão entre sociedade civil e Estado sobre decisões que até a Constituição de 1988 cabiam apenas a este último; e *redistribuição* dos recursos públicos para setores sociais (grupos e classes subalternizados) historicamente deixados à margem das políticas públicas.

Este sentido ampliado da democracia, entretanto, pode ser da mesma forma mais exigente em relação à *democracia enquanto modelo de sociabilidade*, que tem como pretensão constituir, continuamente, um sentido *público* para mediação dos conflitos sociais, para desconstruir a extrema desigualdade presente em nossa ordem social, que se explicita mais profundamente nas seguintes clivagens hierarquizantes: i) *raça*, em detrimento dos negro(as); ii) *gênero*, em detrimento das mulheres; e iii) de *classe*, em detrimento dos mais pobres, dos formalmente menos instruídos, os sem-terra, os sem-

³⁹ Inspirados em Habermas para definir sua nova filosofia da linguagem (HABERMAS, 1990: p.291), entendemos que construir critérios de maior ou menor *validade* no diálogo entre distintas e por vezes concorrentes perspectivas teóricas, nos parece uma postura epistemológica mais adequada do que a busca de decretar teorias “verdadeiras” ou “falsas”.

teto; em resumo, em detrimento de todos e todas que se identifiquem, ou sejam identificados, é claro, com o campo *popular*.⁴⁰

Sabe-se que a perpetuação destas desigualdades passa pelo Estado, mas também fundamentalmente pela dimensão total das relações sociais (onde se inclui o Estado), ou seja, sua superação se dá pela pretensão de democratização também desta dimensão mais ampla, pela transformação profunda da cultura política autoritária que a informa (atravessando sociedade política e sociedade civil), o que inclui a construção do *reconhecimento* da multiplicidade sócio-cultural de nosso país, ou de sua condição multicultural⁴¹.

A interpretação empregada coloca o Orçamento Participativo como referência principalmente para a ampliação da *democracia enquanto regime político*, por ser uma iniciativa que depende da *cessão de soberania* do Estado. Então, como um dos exemplos privilegiados desta democratização que também avança no país através de outros *públicos participativos*, o OP é um espaço público político-institucional e de co-gestão entre Estado e sociedade civil.

A dimensão da concepção ampliada da democracia a qual o OP diz respeito mais diretamente está, porém, numa relação fundamental para com sua outra dimensão, a *democracia enquanto modelo de sociabilidade*, para a viabilização e continuidade desta experiência. Pois, pensar as visões de mundo, os valores, ou melhor, a esfera da cultura, em seu imbricamento junto à esfera da política, faz entender processos importantes para a dinâmica institucionalizada do OP, como o *diálogo para a adaptação* do princípio de racionalidade mais próximo do Estado, com a lógica de racionalidade privilegiada na dinâmica societal das comunidades locais em questão, com suas exigências próprias de organização e compreensão⁴².

Um exemplo deste diálogo e adaptação acima mencionados pode ser visto no desafio que é compatibilizar os critérios técnicos para a ação no âmbito do Estado e uma disposição política para valorizar a participação da sociedade civil no processo de decisão sobre políticas públicas. Este desafio é apontado de certa forma tanto por alguns

⁴⁰ Estas observações sobre parte do sentido ampliado da democracia constituir uma *democracia enquanto modelo de sociabilidade*, além do sentido público que busca, tem como influência maior os trabalhos do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (1999).

⁴¹ Para uma definição de multicultural e muticulturalismo, ver Semprini (1999).

⁴² Para a discussão sistemática da relação entre os pilares do projeto sócio-cultural da modernidade, a emancipação – com suas lógicas de racionalidade – e a regulação – cujos princípios são o Estado, o mercado e a comunidade –, ver Santos, B. S. (1995).

dos atores sociais e políticos que investiram e investem diretamente na reflexão sobre as experiências de OP⁴³, como por trabalhos acadêmicos (SANTOS, B. S. 2002a; e DAGNINO, 2002).

Outra necessidade adaptativa é a do constante redesenho institucional dos processos do OP, para que estes atendam às demandas específicas das localidades onde são implementados, buscando corresponder sua dinâmica à tradição associativa local. Exemplos desta exigência de adaptação são: a divulgação, frequência e local das reuniões; a organização apenas de assembléias para demandas mais imediatas e regionalizadas por obras públicas; ou também assembléias para discussão de questões mais gerais sobre problemas que afetam a maior parte da cidade e/ou aos grupos subalternizados que estão em muitas, ou em todas as regiões desta cidade – afro-descendentes, mulheres, pessoas com deficiência etc.

Para além do diálogo para a adaptação à cultura política local, no que diz respeito à dinâmica associativa pré-existente ao OP, este se propõe também como potencialmente transformador da cultura política que atravessa tanto o Estado quanto a sociedade civil. Esta é uma questão fundamental, pois como alerta Vera da Silva Telles (1994) não se pode cair na celebração da comunidade como “o local” da virtude democrática, pressuposição equivocada que faz muitas interpretações, como também adverte Evelina Dagnino (2002), não verem como parte dos atores da sociedade civil e inclusive aqueles mais organizados, também operam reiterando relações sociais hierarquizantes, como nosso histórico clientelismo e as clivagens de raça, gênero e classe.

Estabelecido como espaço público onde sociedade civil e sociedade política explicitam suas múltiplas identidades, demandas, interesses e aspirações que, no embate e negociação (performática e argumentativa), tornam-se mutuamente válidas e

⁴³ Na esfera da sociedade civil um dos principais exemplos é o Instituto Pólis, ONG que trabalha com assessoria a movimentos sociais e governos – ver, entre outros, os trabalhos de Pedro Pontual (2000; e 2005), Maria do Carmo A. Albuquerque (1998; 2000; e 2001) e Ana Cláudia C. Teixeira (2003) –, além dos diversos articuladores do FNPP. Na esfera da sociedade política são especialmente conhecidas as reflexões sobre o OP de Porto Alegre feitas por Tarso Genro (GENRO, 1995; e GENRO & SOUZA, U. 2001), como já citado, além das considerações, sobre a democratização da gestão pública local, feitas por Celso Daniel (DANIEL, 1999). É importante lembrar a contribuição destes dois atores, tanto Genro por ter sido o segundo prefeito do PT em Porto Alegre, tendo assim papel fundamental na construção interpretativa e prática inicial desta experiência participativa, como Daniel, também do PT, cuja contribuição é decisiva para o formato original e bem sucedido do OP de Santo André em sua segunda gestão (ALBUQUERQUE CARVALHO & FELGUEIRAS, 2000).

potencialmente de interesse público, o OP pode catalisar como nas experiências bem sucedidas de Porto Alegre e Belo Horizonte, um *diálogo para a transformação* da cultura política, contribuindo para uma nova cidadania.

Assim definido, o OP é uma articulação entre democracia direta e democracia representativa, parte de uma emergente *democracia participativa* (SANTOS, B.S., 2002a), que pode articular também inovação social e inovação institucional (AVRITZER, 2003: p.14) e, cumprindo a primeira articulação especialmente, ou ambas, é de toda forma uma *inovação democrática*. Nesta acepção o Orçamento Participativo pode conter três características principais:

“(1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros.”(SANTOS, B. S. & AVRITZER, 2002: p.66).

Enquanto principal experiência de democracia participativa no Brasil (SANTOS, B. S. & AVRITZER, 2002), o OP pode ser traduzido como caso exemplar de constituição de uma prática democrática emergente, materializado em formas concretas de cooperação relativamente autônomas entre sociedade civil e sociedade política. Esta articulação, como já mencionado, acontece por meio de encontros públicos entre atores da sociedade civil – membros de diversos tipos de associações e entidades comunitárias ou de moradores; além de outros que, apenas afirmando sua condição de cidadãos, vão às assembleias do OP – e atores da sociedade política – militantes de partidos políticos; membros do Legislativo; e do Executivo municipal. A dinâmica destes encontros públicos e a nova relação entre esfera societal e esfera político-institucional criada por estes, constituem o que pode ser denominado por *processo participativo-deliberativo do OP* ou *processo participativo*, que se organiza institucionalmente como “ciclo do OP” (SANTOS, B. S. 2002a: p.485).

Pode-se dizer que o ciclo do OP se realiza como um processo de aproximadamente um ano, que começa com reuniões em que os representantes do executivo municipal principalmente prestam contas sobre a realização das demandas deliberadas no OP em anos anteriores, e acaba, como processo mais intenso, com a aprovação pelo legislativo municipal do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), elaborado pelo executivo a partir das prioridades de investimento deliberadas pelas assembleias do OP. O processo do OP não termina, entretanto, com a aprovação da LOA, ele continua menos intensamente com a fiscalização da execução do orçamento, em especial do Plano de Investimentos (PI) que o compõe⁴⁴.

Entre a prestação de contas e a aprovação da LOA, o arranjo participativo do OP desenha uma divisão de regiões da cidade, onde são organizadas assembleias, as *plenárias regionais*, e em muitas experiências há também um segundo tipo de assembleia dividida por “temas”, as *plenárias temáticas*. Estas assembleias de cidadãos, em que participam também membros do executivo municipal envolvidos no processo, acontecem em duas fases. Estas duas fases do ciclo do OP têm em comum a fiscalização do executivo, maior “controle” social ou busca de “transparência” em relação ao orçamento municipal, mas diferenciam-se na medida em que nos encontros entre Estado e sociedade civil na *primeira fase* há um caráter mais informativo do que decisório, enquanto a *segunda fase* tem um caráter decisório mais forte. É, porém, o conjunto do ciclo que pode fazer do OP um processo deliberativo.

A *primeira fase* é, antes de tudo, a mobilização e divulgação para o processo do OP no ano. Tem como objetivo geralmente mostrar a “transparência” no uso do orçamento público do município, em especial fazer com que o governo local apresente um balanço do andamento dos investimentos que foram decididos no ano anterior pelo OP, além de construir e posteriormente tornar de conhecimento público, de forma

⁴⁴ O que se tenta neste sub-capítulo, com referência em diversos estudos de caso sobre as experiências de OP, com inspiração muitas vezes também no caso de Porto Alegre, e o cuidado para não passar o entendimento equivocado de que se está construindo um “modelo” do que seria um suposto “correto” processo participativo do OP: i) a construção de uma imagem para ilustrar, grosso modo, o ciclo do OP; ii) uma síntese para a caracterização de suas formas alternativas básicas; e iii) a indicação das principais variáveis analíticas para a avaliação das diferentes experiências. As referências para tanto são a teorização e os estudos organizados em Avritzer e Navarro (2003), mas também Santos (2002a), Albuquerque Carvalho e Felgueiras (2000) e a pesquisa nacional sobre as experiências de OP no período entre 1997 e 2000 do FNPP, organizada em Ribeiro e Grazia (2003).

negociada entre sociedade civil e poder executivo, as regras do processo participativo do OP para o ano corrente.

A *segunda fase* do ciclo do OP tem a função de elencar as reivindicações ou demandas dos cidadãos participantes que serão prioridades na composição do Plano de Investimentos (dentro da LOA) e eleger dentre estes participantes os cidadãos representantes nas *instâncias intermediárias* do OP, que em diversos casos, a exemplo de Porto Alegre, são denominadas como *Conselho do Orçamento Participativo (COP)* e *Fórum de Delegados*. As instâncias intermediárias acompanham de forma mais próxima a construção do Projeto de LOA, o que confere de fato a estas, muitas vezes, o poder para negociar – intra sociedade civil e entre os atores desta e os representantes do executivo – a hierarquização das demandas indicadas nas assembleias e sua tramitação até a aprovação no poder legislativo municipal⁴⁵.

O ciclo do OP, portanto, para suas duas fases principais, têm seis etapas: i) prestação de contas do executivo e definição pública das “regras do jogo”; ii) mobilização e divulgação para o processo participativo; iii) eleição de representantes dos cidadãos para instâncias intermediárias; iv) hierarquização de prioridades de investimento entre as demandas regionais e temáticas da sociedade civil; v) acompanhamento da elaboração, junto ao executivo, e da aprovação, no legislativo, da LOA; e vi) avaliação e fiscalização em relação ao executivo na implementação das deliberações do OP⁴⁶.

No que diz respeito à dinâmica das *plenárias regionais*, com o OP de Porto Alegre, por exemplo, a cidade é dividida em dezesseis (16) regiões, sendo o critério de

⁴⁵ Diversos processos participativos utilizam estas denominações para as instâncias intermediárias do OP, inspirados por Porto Alegre, como é o caso inclusive de São Carlos e Araraquara. Entretanto outras experiências adotam denominação distinta e mantém função semelhante para as instâncias intermediárias, como é o caso também exemplar do OP de Belo Horizonte, em que os delegados eleitos na segunda fase de plenárias regionais do OP constituem o *Fórum de Prioridades Regionais* e este é quem decide as demandas, dentre aquelas levantadas nas regiões do OP de BH, que deverão ser efetivadas pela prefeitura da cidade. Após este processo, dentre os delegados integrantes do Fórum de Prioridades Regionais são eleitos os representantes comunitários para o *COMFORÇAS*, que é a instância que fiscaliza a prefeitura na execução das demandas que foram deliberadas no processo participativo (AVRITZER, 2002a).

⁴⁶ Estas seis etapas divididas entre o que se considera nesta descrição as duas fases principais do OP são uma adaptação direta do que Ana Cláudia C. Teixeira entende como seis fases do ciclo do OP (TEIXEIRA, 2003: p. 210). Há que se levar em consideração que estas etapas, ou fases como descreve Teixeira, ocorrem ou tem sua relevância de fato bastante distinta, dependendo da experiência de OP observada, o que inclusive não determina *a priori* seu maior ou menor “êxito”.

participação deliberativa nas assembléias feitas nas regiões o pertencimento do cidadão, como morador, à região onde ela é realizada. Neste tipo de plenária as reivindicações por obras de pavimentação, creches, quadras esportivas, enfim, todo tipo de equipamentos públicos, são levantadas pela população participante com a perspectiva de atendimento das demandas materiais mais próximas de seu cotidiano, do bairro onde se mora ou mesmo de sua rua. Tal expectativa é uma forma de fomentar a participação da sociedade civil, ao mesmo tempo em que coloca a possibilidade do participante facilmente verificar a eficácia, ou não, do poder executivo na efetivação das suas demandas.

Também no exemplo de Porto Alegre as *plenárias temáticas* são divididas em seis (6): 1) circulação e transporte; 2) educação e lazer; 3) cultura; 4) saúde e assistência social; 5) desenvolvimento econômico e tributação; e 6) organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental⁴⁷. Um dos objetivos das assembléias divididas por “temas”, instituídas em Porto Alegre a partir de 1994, é discutir questões mais amplas que os problemas e demandas localizados nas regiões, tentar discutir então a cidade como um todo, ou pelo menos discutir questões com relevância maior para além do bairro, ou além de um número reduzido de bairros (que formam regiões do OP). No caso de Porto Alegre, para este objetivo, como se pode depreender, a divisão dos “temas” é praticamente por áreas de ação da administração pública.

Com a conclusão das assembléias da primeira e segunda fase, estão constituídas as instâncias intermediárias do OP. A principal tarefa dos representantes eleitos para estas instâncias (por vezes chamados de delegados e/ou conselheiros) é de fiscalizadores do processo de construção da LOA, supervisionar sua execução e ser o elo de ligação entre as “bases” comunitárias e os processos institucionalizados do OP. Onde há o Conselho do Orçamento Participativo (COP) como instância intermediária, este é muitas vezes central para o processo participativo, pois “nele, os cidadãos eleitos tomam conhecimento das finanças municipais, discutem e estabelecem os critérios gerais para distribuição de recursos e defendem as prioridades das regiões e dos temas” (SANTOS, 2002a: p.480) para que estas integrem o projeto de LOA.

⁴⁷ A referência ao OP de Porto Alegre diz respeito ao formato do processo participativo nesta cidade até 2001, ver Santos, B. S. (2002a: p.472).

O caso de Porto Alegre, um dos pioneiros, que é uma experiência exemplar por tornar-se uma forma participativa institucionalizada que dá condições para o aprofundamento estritamente da democracia representativa e da articulação desta com formas diretas de participação cidadã, a *democracia participativa* (SANTOS, B. S., 2002a), se baseia em quatro pilares: aumento progressivo da participação no OP e consolidação político-eleitoral do governo⁴⁸; grande participação das associações de moradores no OP, este se tornando forma dominante para distribuir os recursos da cidade, diminuindo ou mesmo anulando o clientelismo; capacidade de adequar inovações institucionais propostas pelo governo local com formas de organização típicas da população; e capacidade distributiva articulada com reforma do Estado (AVRITZER, 2003).

Depois de considerar esta forma em que se coloca acima, ilustrativamente, o ciclo do OP é importante utilizar uma possibilidade de síntese, em três formas alternativas básicas para esta dimensão do processo participativo, como no quadro que segue.

Quadro 1 – Formas alternativas básicas para o ciclo do OP segundo o número e tipo de reuniões que realiza

Mínima	Intermediária	Máxima
		Reuniões com entidades da sociedade civil
	Reuniões por bairro	Reuniões por bairro
		Reuniões por micro região
Reuniões por região	Reuniões por região	Reuniões por região
	Visitas às prioridades escolhidas	Visitas às prioridades escolhidas
		Reuniões de delegados por região
Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas
		Reuniões municipais de

⁴⁸ O Partido dos Trabalhadores, que implementou esta política na cidade, governou-a de 1989 à 2004, sendo derrotado eleitoralmente apenas no pleito municipal de 2004 pelo Partido Popular Socialista (PPS), que em sua plataforma de campanha, não por acaso, teve de comprometer-se com a manutenção do OP como uma das políticas centrais para seu governo.

		delegados
Reuniões do Conselho do OP	Reuniões do Conselho do OP	Reuniões do Conselho do OP
		Congressos do Orçamento Participativo

Fonte: Ribeiro e Grazia (2003: p.53).

Produto de pesquisa quantitativa sobre os OPs em realização nos municípios brasileiros na gestão 1997-2000 (RIBEIRO & GRAZIA, 2003), esta é uma síntese das experiências empíricas deste período. Ela não expressa a avaliação de que se espera de um caso de OP que este transite da forma “mínima”⁴⁹ para a “máxima”, como numa suposta linha de “progresso evolutivo”. Nem mesmo se espera que a forma “máxima” necessariamente expresse um caso de processo participativo mais próximo das potencialidades realizadas nas experiências melhor sucedidas – como descrevemos acima sobre Porto Alegre – ou que a “mínima” não possa de fato constituir um caso de implementação do OP com maior êxito. Entretanto, seguindo a interpretação de Teixeira e Albuquerque (2006), estas alternativas básicas para o ciclo ajudam a localizar os casos em foco nesta pesquisa e são indicativos para a compreensão e explicação de seus desenvolvimentos, pois o ciclo do OP constitui a parte fundamental do que aqui se designa como *desenho institucional* do OP.

A descrição sobre o ciclo do Orçamento Participativo e as suas potencialidades concretizadas em diversos aspectos na experiência da capital gaúcha, leva à proposta analítica de Avritzer para uma melhor avaliação e comparação das distintas experiências de OP desenvolvidas em diversas localidades de nosso país, que considera quatro variáveis principais: 1) desenho institucional do OP; 2) capacidade orçamentária do município (para investimento); 3) vontade política do governo; e 4) tradição associativa da cidade (AVRITZER, 2003).

Quanto ao caso de Porto Alegre Avritzer conclui que o maior sucesso do OP, mesmo sabendo da importância de todas as variáveis que elenca, às quais pode-se acrescentar o tempo de implementação desta experiência (WAMPLER, 2003: p.81),

⁴⁹ A síntese apresentada por Ribeiro e Grazia (2003: p.53) usa o termo “básica” ao invés de “mínima”, como se utiliza neste texto.

seria principalmente determinado por apenas duas das variáveis acima: a vontade política; e o padrão associativo. O autor considera, então, a importância relativa de cada uma das quatro variáveis a partir do contexto de cada localidade, utilizando muito da contribuição dos estudos de caso e comparativos organizados por ele e Zander Navarro em “A Inovação Democrática no Brasil” (AVRITZER & NAVARRO, 2003). A relação entre estas variáveis no estudo comparativo de Silva (2003), em cidades que realizaram o OP na região metropolitana de Porto Alegre, é um exemplo importante de onde Avritzer retira elementos para construir sua tipologia para classificar as experiências de OP.

Marcelo K. Silva sintetiza no quadro abaixo a forma como se expressam as variáveis explicativas, construídas por Avritzer, nos casos por ele estudados e comparados ao de Porto Alegre.

Quadro 2 – Síntese da análise comparativa de Porto Alegre, Alvorada, Gravataí e Viamão

	Porto Alegre	Alvorada	Gravataí	Viamão
Associativismo	Ativo, com capacidade de ação autônoma; adesão ao OP	Predomínio de relações de dependência; predomínio da rejeição ao OP, com a presença de alguma adesão entre setores sociais organizados	Predomínio de relações de dependência; predomínio da rejeição ao OP, que evolui para uma adesão pragmática	Predomínio de relações de dependência; predomínio da rejeição ao OP
Desenho Institucional	Estrutura e dinâmica institucional adaptada às condições locais, potencializando o processo	Reprodução da estrutura e dinâmica institucional de Porto Alegre, com algumas adaptações às condições locais	Reprodução da estrutura e dinâmica institucional de Porto Alegre, com significativas modificações em virtude das condições locais	Reprodução da estrutura e dinâmica institucional de Porto Alegre, com algumas adaptações às condições locais; conflito entre alguns aspectos do processo e a realidade local
Compromisso Governamental ou Vontade Política	Apoio e sustentação ao processo	Apoio e sustentação ao processo; ação organizativa e mobilizadora	Apoio e sustentação ao processo; ação organizativa e mobilizadora	Falta de unidade do governo no apoio e sustentação ao OP; ação organizativa e mobilizadora limitada
Capacidade Orçamentária (para investimento)	Elevada capacidade de resposta, viabilizando a eficácia do OP	Baixa capacidade de resposta, em parte compensada pelos recursos do Fundo Pimes*	Média capacidade de resposta, viabilizando a relativa eficácia do OP	Baixa capacidade de resposta, determinando a pouca eficácia do OP

Fonte: Adaptado do quadro comparativo da pesquisa de Marcelo K. Silva (SILVA, 2003: pp.181-182).

*Programa Integrado de Melhorias Sociais, recurso destinado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul em 2000.

Vê-se, ao considerar entre as cidades estudadas por Silva, Gravataí com o resultado mais positivo no desenvolvimento do OP⁵⁰, de onde se pode construir a hipótese, como faz Avritzer, de que no caso de municípios com baixa tradição associativa e do porte destas três cidades estudadas⁵¹ as variáveis mais importantes para a viabilização do processo do OP são: a vontade política e a capacidade orçamentária do município.

O modelo resultante da determinação das variáveis de Porto Alegre, que cabe também em certa medida a Belo Horizonte (AVRITZER, 2002a) e a Santo André (ALBUQUERQUE CARVALHO & FELGUEIRAS, 2000; e TEXEIRA & ALBUQUERQUE, 2006), dentro da tipologia para classificar experiências de OP desenvolvida por Avritzer, pode ser descrito pelo aprofundamento de “elementos deliberativos e participativos na cultura política estabelecendo uma sinergia democratizante com setores organizados da sociedade” (AVRITZER, 2003: p.56). Já o modelo resultante das experiências com melhores resultados no desenvolvimento do OP em cidades de “pequeno e médio porte”, onde desta perspectiva estariam São Carlos e Araraquara, não traria evidências de que este incide positivamente na mudança da cultura política – por não romper, por exemplo, com o histórico clientelismo –, mesmo sendo empreendidos elementos redistributivos, a “inversão de prioridades”, em favor das populações e regiões mais pobres e menos assistidas até então pelo poder público municipal, o que seria um avanço democrático menos intenso, mas ainda bastante considerável tendo em vista a persistente falta extrema de equidade da sociedade brasileira.

Considerando a hipótese de que a tipologia de Avritzer para classificar as experiências de OP se aplica aos dois casos da parte empírica da pesquisa empreendida, São Carlos e Araraquara, a verificação de em que medida há a *redistribuição* dos recursos públicos de investimento destes municípios, ou se isto ocorre de fato, para as regiões onde estão os moradores mais pobres dos mesmos, é algo necessário e a que se propõe, na medida apenas de um apontamento inicial, este trabalho.

⁵⁰ Um outro importante indicador utilizado por Silva para comparar o maior ou menor êxito no desenvolvimento do OP nas três cidades que estuda é a oscilação no número de participantes nas assembleias de cada uma das experiências entre os anos de 1997 e 2000.

⁵¹ Viamão, Gravataí e Alvorada tem entre 100 mil e 500 mil habitantes (“categoria V” da Tabela 2), assim como São Carlos e Araraquara.

Algumas ressalvas devem ser feitas, mesmo assim, à classificação de Avritzer acima exposta. Primeiro, para o autor, as variáveis *vontade política* e *capacidade orçamentária* são as mais importantes para a análise das experiências de OP em cidades com o perfil de São Carlos e Araraquara, enquanto as duas outras variáveis fundamentais para a análise em geral deste espaço público seriam pouco explicativas da dinâmica específica destes OPs. Em relação à *tradição associativa*, sua baixa densidade, de fato comum às duas cidades⁵² não indica que esta variável enseja uma forte relação positiva para o desenvolvimento destes OPs, o que não implica, obviamente, que a ação dos atores da sociedade civil não seja fundamental à compreensão do processo participativo. O *desenho institucional*, no entanto, não pode ser entendido da mesma forma, pois a idéia de que só a simplificação, que de fato ocorre, nestes casos bastaria para caracterizar esta variável, desconsidera como as diferentes formas em que se apresenta o “ciclo do OP” dão maiores ou menores oportunidades para a participação e deliberação da sociedade civil, por mais incipiente que seja esta. Ainda em relação ao desenho institucional, o próprio Avritzer, em trabalho posterior (AVRITZER & PEREIRA, 2005), relativiza a separação entre esta variável e a *vontade política*⁵³.

Em segundo lugar, quanto à mudança na cultura política local catalisada a partir do OP, o entendimento que se deve ter é de que não só a quebra de relações clientelísticas – um dado em relação ao caso de Porto Alegre e não algo generalizável a todas as experiências –, mas também a maior visibilidade, ou o *reconhecimento* das diferenças, das demandas e das ações dos grupos subalternos da sociedade civil, é um indicador de que se está operando em alguma medida esta transformação, concorrendo para a ampliação da cidadania.

A questão da diferença, porém, deve ser entendida também, ou principalmente, na chave de análise da efetividade do OP, como política pública para a decisão sobre o orçamento destinado a investimentos no município, para atender aos setores sociais reiteradamente marginalizados no acesso às políticas sociais, onde os principais

⁵² Visível na histórica falta de relativa autonomia da maior parte das organizações da sociedade civil, em especial das associações de moradores, frente aos governos dos dois municípios (KERBAUY, 1992; e OLIVEIRA, A.C.J., 1998).

⁵³ Sobre a potencialidade deliberativa das experiências de OP o autor destaca como “diretamente vinculada a duas variáveis: o formato ou desenho [institucional] que, por sua vez, está vinculado a variável vontade política e à capacidade deliberativa existente no nível da sociedade civil.” (AVRITZER & PEREIRA, 2005: p.23).

exemplos são: negros(as)⁵⁴; mulheres; e os estratos econômicos mais empobrecidos. Esta dimensão do reconhecimento da diferença, se deve salientar, tem normalmente pouca ou nenhuma atenção nas avaliações sobre as experiências participativas de co-gestão como o OP⁵⁵.

Por conta das ressalvas acima se analisa centralmente não a redistribuição dos investimentos, mas o desenvolvimento do ciclo do OP nos municípios de Araraquara e São Carlos, entre os anos de 2001 e 2004. Também a dimensão do reconhecimento, como esboçado, será algo em foco, primeiro para apontar, como indicativo, a relação positiva, ou não, entre o processo do OP e esta dimensão para a transformação inicial da cultura política da cidadania local, mas principalmente para apontar se o OP, como política pública, passa por esta dimensão para tentar atingir aos grupos mais marginalizados no acesso aos direitos de cidadania. Para tanto, três das variáveis elencadas por Avritzer (2002a), para a avaliação das experiências de OP, são consideradas principalmente na análise que se segue: *desenho institucional*; dentro deste *vontade política*; e a *capacidade para investimento* – esta última enquanto capacidade, do executivo, para efetivar as demandas deliberadas no OP.

Para a relação entre o associativismo das duas localidades e seus OPs, faz-se a descrição da ação dos atores da sociedade civil no processo participativo. O esforço analítico não recai, portanto, sobre a descrição da configuração da sociedade civil tanto em São Carlos como em Araraquara, mesmo entendendo sua importância para a compreensão mais ampla das restrições à construção democrática pelos espaços públicos de co-gestão como o OP também em municípios com baixo padrão

⁵⁴ Seguimos os critérios de classificação do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) para determinar a composição étnico-racial da população do Brasil, a partir de seu censo demográfico. O procedimento do IBGE considera a auto-classificação dos pesquisados dentro de cinco categorias de cor/raça, quais sejam: branco; preto; pardo; amarelo; e indígena. A produção acadêmica preocupada com as questões referentes às desigualdades raciais no país e as medidas para superá-las (ROSEMBERG, 2004), assim como o Movimento Negro brasileiro, majoritariamente compreendem que a população negra ou afro-brasileira é composta daqueles que se auto-classificam como *pretos e pardos*.

⁵⁵ Encontrou-se apenas um exemplo da avaliação de um caso de OP, a experiência de Santo André, com a preocupação específica de buscar como esta política se relacionava com a questão da diferença de gênero e raça, discutindo as demandas das mulheres e da população negra (ALBUQUERQUE CARVALHO, p. 2001). A partir das ações do poder público municipal e das percepções dos atores da sociedade política e da sociedade civil envolvidos no processo participativo, sobre as diferenças de gênero e raça Maria do Carmo Albuquerque conclui que apesar de um entendimento quase geral dos atores sobre as dificuldades adicionais que sofrem mulheres e negros para terem acesso aos direitos de cidadania, pelos processos do OP não havia mecanismos específicos, por exemplo, para contemplar as demandas destes segmentos.

associativo. Neste trabalho, porém, não houve condições para tal empreendimento, o que restringe neste ponto sua capacidade analítica⁵⁶.

Deu-se, neste capítulo, um breve panorama sobre a expansão das experiências de Orçamento Participativo no Brasil, e em especial no estado de São Paulo, seguido de uma tarefa maior, a do cotejo de algumas das perspectivas teóricas distintas e por vezes concorrentes para a interpretação do OP, transitando entre elas por meio da perspectiva adotada neste trabalho, para se cumprir a necessidade de evidenciar os referenciais teóricos, nas dimensões normativa e analítica, desta pesquisa, concentrando esforços nesta segunda dimensão para indicar as principais variáveis consideradas para avaliar o desenvolvimento dos casos de OP.

Apesar das diferentes interpretações sobre as potencialidades e os resultados concretos do Orçamento Participativo, há quase um consenso, entre os autores que vem se dedicando ao estudo deste, que o OP é uma prática inovadora para a maior democratização do governo local. Este é outro indicativo da relevância do OP e da necessidade da ampliação e aprofundamento da análise dos casos de implementação e desenvolvimento do mesmo.

⁵⁶ Em Silva, M. K. (2006) este esforço para apresentar a configuração da sociedade civil local – nos casos das cidades de Sapucaí do Sul e Gravataí, na região metropolitana de Porto Alegre –, para pensar as restrições que sua configuração pode impor às potencialidades democratizantes do OP, é realizado a partir da perspectiva sociológica relacional de Norbert Elias. Tal abordagem parece profícua, apenas excetuando a crítica que faz ao exercício da dimensão normativa na construção da teoria, que não deve ser confundida, como o autor faz, com mera “essencialização” de conceitos ou noções.

CAPÍTULO 3 – As experiências de OP em São Carlos e Araraquara

No segundo período descrito como de expansão das experiências de Orçamento Participativo, entre 2001 e 2004, é que se iniciam os OPs nas cidades estudadas, precisamente desde 2001, a partir do primeiro ano de gestão dos prefeitos do PT Newton Lima Neto, em São Carlos, e Edson Silva, ou “Edinho” como é mais conhecido, em Araraquara.

Possuindo prefeitos do PT e com a população entre 100 mil e 500 mil habitantes, estas cidades se inscrevem dentro do perfil da maioria dos municípios com OP no estado de São Paulo, como se pôde observar também nos dados sobre a expansão das iniciativas de OP anteriormente descritos (2001-2004).

O estudo dos casos de OP em São Carlos e Araraquara, com vistas à comparação de algumas dimensões das duas experiências, segue pela descrição do desenvolvimento de sua implementação entre os anos de 2001 e 2004, acrescentados alguns dados que se considere relevantes de anos posteriores, é produto da análise dos dados primários colhidos a partir de:

- i) Documentos explicativos, produzidos pelos governos das duas cidades, sobre o processo participativo;
- ii) Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo (São Carlos) e Regimento Interno do Orçamento Participativo (Araraquara), nas versões de cada ano para os mesmos, entre 2001-2004;
- iii) Levantamento das demandas deliberadas pelos dois OPs, junto aos órgãos do executivo municipal de Araraquara (na Coordenadoria de Participação Popular – CPP) e de São Carlos (Equipe do OP) diretamente ligados à dinâmica do processo participativo. E verificação das demandas que foram efetivadas pelos respectivos governos, o que se pesquisou também junto aos órgãos responsáveis no poder executivo das duas localidades;

- iv) Atas do COP, do Fórum de Delegados, das plenárias regionais e das plenárias temáticas (nos anos em que estas ocorreram) de cada cidade entre 2001 e 2004;
- v) Dados do Cadastro Único e do número de famílias beneficiadas pelo programa federal de transferência de renda “Bolsa Família”, em São Carlos e Araraquara, atualizados em 2006, cedidos pelas prefeituras de cada uma das cidades, respectivamente por meio da Secretaria de Cidadania e Assistência Social e pela Secretaria de Inclusão Social e Cidadania;
- vi) Observação participante em reuniões do COP – em São Carlos e Araraquara – e em plenárias regionais – apenas em São Carlos⁵⁷;
- vii) Entrevistas semi-estruturadas com os agentes do executivo responsáveis pela coordenação do OP de São Carlos – com o coordenador da Equipe do OP – e do OP de Araraquara – com o coordenador da Coordenadoria de Participação Popular (CPP) e dois membros de sua equipe; e
- viii) Entrevistas a partir de questionário fechado (estruturadas), com dez (10) conselheiros e três (3) delegados do OP em São Carlos e quatorze (14) conselheiros do OP em Araraquara⁵⁸.

⁵⁷ Como a pesquisa de campo ocorreu em 2005 e 2006, a observação participante não capta diretamente a dinâmica do período 2001-2004, mas nos dá apontamentos para a sua compreensão.

⁵⁸ O questionário está disponível no Anexo 4. É necessária uma ressalva sobre a utilização destas entrevistas, pois a dificuldade na aplicação das entrevistas estruturadas se transformou num problema metodológico para seu aproveitamento à pesquisa. A intenção original era realizar entrevistas com participantes, conselheiros e delegados que passaram pelo processo do OP em Araraquara e em São Carlos no período de 2001 até 2004, com a possibilidade de traçar um perfil do participante das instâncias intermediárias (COP e Fórum de Delegados em São Carlos e Araraquara) e recolher um número significativo de impressões destes sobre o processo do OP em cada cidade. Iniciados os contatos e as primeiras entrevistas, nos demos conta da dificuldade objetiva em cumprir o que estava estabelecido como intenção inicial, mas não abrimos mão das entrevistas já feitas e buscamos novas entrevistas com conselheiros e/ou delegados do OP, das duas cidades, até que o mínimo de um entrevistado(a) por cada diferente região (13 em São Carlos e 8 em Araraquara), e um por “temática” do OP, apenas em Araraquara (ou seja, mais 6 para esta cidade) fosse completado. Obviamente não há representatividade estatística possível a partir deste número reduzido de entrevistas, para que se possa fazer um perfil do participante “típico” das instâncias intermediárias do OP entre 2001 e 2004 nos dois casos. Porém, tanto as respostas diretas às perguntas do questionário fechado, quanto, e até bem mais, os comentários e proposições sobre o OP dos entrevistados, que não estavam previstas no questionário inicial, mas foram anotadas em caderno de campo, nos pareceram fundamentais como apontamentos da perspectiva dos atores da sociedade civil mais diretamente envolvidos no processo participativo, o que nos fez considerar tais entrevistas ainda como fontes relevantes desta pesquisa.

São fundamentais também para a análise adiante dados secundários colhidos principalmente das seguintes fontes:

- i) Estudos já realizados e a que tivemos acesso sobre estas experiências de OP (SAKITA, 2005; MARINO JÚNIOR, 2005; e MORTATTI, 2006) e sobre a história político-institucional dos dois municípios (KERBAUY, 1992; OLIVEIRA, A., 1998; e MARRARA, 1998);
- ii) Tribunal de Contas do Estado de São Paulo⁵⁹;
- iii) Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP) e Fórum Paulista de Participação Popular (FPPP); e
- iv) Instituto Pólis.

Retomando as questões apresentadas no início deste trabalho e o exposto no capítulo anterior sobre a orientação analítica desta investigação, é necessário destacar que se segue daqui principalmente pela análise das variáveis: *desenho institucional*, *vontade política* e *capacidade de investimento*, retiradas da abordagem sintetizada em Avritzer (2003), com as observações críticas e adaptações discutidas também no capítulo precedente. A partir destas variáveis busca-se responder com o estudo dos casos de São Carlos e Araraquara:

- i) Como se desenvolve o processo participativo institucionalizado nas duas experiências de OP, por meio da descrição de seus desenhos, da participação nos mesmos e de sua capacidade para efetivar as demandas priorizadas no processo participativo entre os anos de 2001 e 2004; além de, subsidiariamente:
- ii) Observar indicativos destes como política de *redistribuição*, ou seja, em que medida ocorre a distribuição dos recursos de investimento,

⁵⁹ Vistos nos aspectos econômico-financeiros de São Carlos e Araraquara, nos exercícios de 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005 no sítio <www.tce.sp.gov.br>. Com a ressalva de que estes dados, apesar de públicos, ainda estão em processo de confirmação no TCE – SP.

decididos a partir destes OPs, para as áreas dos dois municípios onde reside o maior número de suas famílias pobres⁶⁰; e

- iii) Procurar se estes OPs, e como isso ocorre, incorporam os atores subalternizados – negros(as), mulheres e os mais pobres – a partir de suas demandas, construindo uma política de *reconhecimento da diferença* no processo participativo.

3.1 – Orçamento Participativo como experiência em São Carlos

Situado na região central do estado de São Paulo, a 235 km da capital paulista, o município de São Carlos tem 207.829 habitantes, segundo dados estimados pelo IBGE em 2004. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,841, mais que a média do estado que é de 0,776⁶¹.

Em Oliveira (1998) a descrição da maior parte da política institucional pós-redemocratização em São Carlos, mostra uma cidade em que mesmo quando surgem novos nomes para a disputa do governo local, as principais lideranças da disputa e o seu vencedor pertencem aos grupos que se perpetuam, alternando-se à frente do poder executivo. Este “continuismo”, ao menos em relação à liderança do executivo da cidade, tem uma interrupção nas eleições municipais de 2000, quando a coligação entre PT e PC do B sai vitoriosa.

Entretanto, a eleição para prefeito do petista Newton Lima Neto, ex-reitor da UFSCar (Universidade Federal de São Carlos), se dá primeiramente num contexto municipal bastante específico, em que as lideranças dos grupos políticos “tradicionais” não conseguem chegar a um acordo sobre a sucessão no município. Daí se abre a possibilidade para a apresentação de uma alternativa, viabilizada pela liderança carismática de Newton Lima, pois apesar do PT disputar as eleições locais para o cargo

⁶⁰ O indicador de pobreza utilizado, apesar de sua imprecisão, é o número de famílias beneficiadas, em cada bairro das duas cidades, pelo programa de transferência de renda do governo federal Bolsa Família – cujo critério inicial para o acesso é a renda familiar per capita não ultrapassar R\$ 120,00.

⁶¹ Dados do SEADE 2000, disponível no endereço eletrônico <http://www.seade.gov.br>, consultado em janeiro de 2006. São Carlos encontra-se na 17ª colocação no ranking de municípios paulistas, segundo o SEADE.

majoritário desde a volta do pluripartidarismo, em 1982, seus resultados sempre foram pouco expressivos e sua base social muito pequena (OLIVEIRA, 1998).

Como parte de destaque do programa do novo governo, o OP no município de São Carlos foi implementado a partir de 2001 e desde este primeiro ano conta com um estatuto ou regimento interno, denominado “Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo”. A experiência inicia com um modelo de desenho institucional bastante inspirado em Porto Alegre, partindo da divisão da cidade em quatorze (14) regiões. Em 2002 a partir da avaliação do Conselho do OP decide-se pela mudança nesta divisão regional, que se deu pela incorporação, em regiões próximas maiores, de alguns loteamentos de chácaras que antes formavam uma região própria, o que acarretou a diminuição das regiões do OP para treze (13). Esta divisão regional perdura, a partir de então, pelo restante da gestão 2001-2004.

Quadro 3 – Regiões do OP e bairros que as compõe, São Carlos, 2002-2004

Regiões	Bairros
1	Vila Santo Antonio; Chácara do Parque; Vila Max; Loteamento Albertini; Chácara Parollo; Portal do Sol; Parque Anhembi; Vila Nery; Convívio Dom Bosco; Vila Arnaldo; Vila Rancho Velho; Jd. Brasil; Jd. Citelli; Vila Faria; Vila Derigge; Jd. Nossa Senhora Aparecida; Parque Sabará; Parque Primavera; Jd. Cardinalli; Conj. Residencial Américo Alves Margarido.
2	Presidente Collor; Antenor Garcia; Cidade Aracy I e II.
3	Santa Angelina; São Carlos I, II, III, IV e V; Santa Cruz; Aracê de Santo Antonio I e II; Santa Felícia; Jd. Ipanema; Morada dos Deuses; Residencial Romeu Tortorelli; Residencial Paraty; Parque Fehr; Parque Sisi; Parque Iguatemi.
4	Jd. Macarenco; Vila Elizabeth; Cidade Universitária; Centro; Conj. Habitacional Silvio Villari; Jd. Lutfalla.
5	Chácara Paraíso; Vila Costa do Sol; Concórdia I e II (29); Vila Celina; Chácara Bataglia; Jd. Santa Maria I; Vila Brasil; Jd. São João Batista; Jd. Real; Tijuco Preto; Jd. Santa Helena; Vila Marigo; Vila Marina; Vila São Gabriel; Aporá de São Fernando; Vila São Caetano; Vila Nossa Senhora de Fátima; Jd. Guanabara; Vila Vista Alegre; Vila São José; Vila Laura; Vila Jacobucci; Vila Brasília; Parque Estância Suíça.
6	Santa Eudóxia.
7	Centreville; Azulville I e II; Castelo Branco; Jd. Taiti; Jd. São Paulo; Jd. Nova São Carlos; Parque Itaipu; Vale Uirapuru; Jd. Mercedes; Jd. Maracanã; Jd. Havaí; Jd. Dona Francisca; Arona Industrial; Parque São José; Estância Santa Lúcia; Jd. Ricetti; Vila Monteiro; Vila Alpes; Chácara de Recreio Campestre; Recreio São Judas Tadeu; Jd. Novo Horizonte; Jd.

	de Cresci; Vila Irene; Vila Izabel; Vila Monteiro (Gleba II); Vila Lutfalla; Vila Marcelino.
8	Jd. Paraíso; Jd. Gilbertoni; Jd. Paulista; Planalto Paraíso; Parque Faber; Jd. Alvorada; Jd. Bethânia; Santa Júlia; Parque Sta. Mônica; Jd. São Carlos; Residencial Ana Carolina.
9	Coop. Hab. Bicão; Mirante da Bela Vista; Jd. das Torres; Conj. Hab. Romeu Santini; Vila Prado; Vila Bela Vista; Vila Pelicano; Recreio dos Bandeirantes; Jd. Botafogo; Coop. Hab. Belvedere; São Carlos VI; Vila Boa Vista I e II; Estância Maria Alice; Jd. Beatriz; Jd. Medeiros; Vila Carmem; Chácara Ferradura.
10	Vale Santa Felicidade; Tibaia de São Fernando; Valparaíso I e II; Chácara Leila; Tutoya do Vale; Água Vermelha.
11	Cidade Jardim; Chácara Casale; Jd. Hikare; Jd. Hígaro; Jd. Paulistano; Jd. Centenário; Jd. Bandeirantes; Parque Industrial; Parque Sta. Marta; Parque Delta; Parque Arnold Schimid; Jd. Jockey Club; Solar dos Engenheiros; Jd. Samambaia; Jd. Santa Paula; Jd. Acapulco; Jd. Nova Santa Paula.
12	Jd. Munique; Jd. São Rafael; Jd. Santa Maria II; Residencial Itamaraty; Lot. Social São Carlos VIII; Res. Astolpho Luis do Prado; Jd. dos Coqueiros; Parque Timboris; Jd. Tangará; Babilônia; Pq. Residencial Maria Stella Fagá; Parque Belvedere.
13	Vila Morumbi; Vila Sta. Madre Cabrini; Vila Sônia; Jd. das Rosas; Jd. Gonzaga; Vila Monte Carlo; Vila Conceição; Jd. Pacaembu; Jd. Santa Tereza; Jd. Cruzeiro do Sul.

Fonte: Prefeitura Municipal de São Carlos, Coordenação do Orçamento Participativo.

Nestas regiões, no primeiro ano da experiência, ocorreram duas “rodadas” de assembléias que exprimem, junto das plenárias temáticas e das atividades das instâncias intermediárias, as duas fases do processo do OP de São Carlos.

A primeira fase do OP se dá para a prestação de contas do governo e levantamento inicial das demandas dos cidadãos, e ocorre com as “plenárias informativas”, que iniciam no mês de março e vão até maio. Na segunda fase ocorrem as “plenárias deliberativas”, que são as assembléias decisórias, transcorridas de junho até agosto, onde são escolhidas pelos cidadãos participantes as prioridades para investimento no município, dentro das demandas já levantadas na primeira fase. Ainda nas “plenárias deliberativas” são escolhidos, pelo voto direto de seus participantes, os conselheiros para o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os delegados para o Fórum de Delegados.

O COP é formado de aproximadamente quarenta (40) conselheiros titulares e trinta e oito (38) suplentes. São da sociedade civil dois (2) conselheiros titulares e dois (2) suplentes eleitos nas assembléias, com voto direto e aberto, em cada uma das regiões

e temáticas do OP (somando 34 titulares e o mesmo número de suplentes), dois (2) titulares e dois (2) suplentes indicados pelos sindicatos do município e, também, dois (2) titulares e dois (2) suplentes para representar as associações de moradores⁶². O executivo tem dois (2) representantes no Conselho, que tem direito a voz, mas não ao voto, e são indicados pelo Prefeito.

Quanto aos conselheiros da sociedade civil, eleitos na segunda “rodada” de plenárias do OP, quando há mais de uma “chapa” de participantes do processo para concorrer às vagas de conselheiro em determinada região ou temática, é utilizado um critério de proporcionalidade, ou seja, cada potencial “chapa” tem acesso a um número de vagas como titular e/ou suplente no COP dependendo do número de votos que obtiver da assembléia.

Quadro 4 – Proporção de votos para acesso às vagas como conselheiro no COP em situações de disputa para representação da sociedade civil, OP São Carlos, 2001-2004

<i>Proporção de votos</i>	<i>Número de vagas como conselheiro titular e/ou suplente</i>
Mais de 85% dos votos	2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes;
62,6% a 85% dos votos	2 (dois) titulares e 1 (um) suplente;
55,1% a 62,5% dos votos	2 (dois) titulares;
45% a 55% dos votos	1 (um) titular e 1 (um) suplente;
37,6% a 44,9% dos votos	2 (dois) suplentes;
15% a 37,5% dos votos	1 (um) suplente;
Menos de 15% dos votos	não elege

Fonte: Prefeitura Municipal de São Carlos, Regimento Interno do COP (2001).

⁶² Os representantes da sociedade civil eleitos nas assembléias decisórias do OP não podem exercer função remunerada e/ou cargo eletivo nos poderes executivo ou legislativo. Quanto aos representantes da sociedade civil indicados pelos sindicatos e pelas associações de moradores, estes têm de ser eleitos também por assembléias destas entidades, que devem ser comunicadas com antecedência de 48 horas para a coordenação do OP.

Na prática do processo participativo desta cidade é possível afirmar, pelos relatos dos atores da sociedade civil e do executivo e pela observação de parte das reuniões do OP, que na maioria das vezes há um acordo entre os participantes da sociedade civil para a escolha dos conselheiros, evitando a disputa.

Ainda em relação ao COP este é dividido, em São Carlos, nos primeiros anos da experiência, em cinco instâncias que compõe sua organização interna. Uma destas é a Comissão Paritária que preside o COP em todas as suas reuniões, composta de oito membros, metade destes eleita pela sociedade civil e a outra indicada pelo executivo. A Comissão, porém, é sempre dirigida pelos membros do executivo, como consta em regimento⁶³.

Uma segunda instância interna ao COP é a Secretaria Executiva, formada apenas por representantes do executivo (coordenação do OP) e que tem por função centralizar as informações sobre o OP e as demandas deliberadas em seu processo participativo. Este papel passa por tarefas como a elaboração das atas do COP, até a manutenção de cópias dos contratos com as empresas que já realizaram, ou realizarão, demandas decididas no OP e que constam do Plano de Investimentos (PI) elaborado a cada ano.

As outras três partes que compõe o COP são: os próprios conselheiros; uma Comissão de Comunicação, composta de dois (2) indicados do executivo e de dois (2) conselheiros e delegados do OP, cuja função é informar à cidade sobre o processo participativo e pensar formas de divulgação de suas reuniões com o objetivo de mobilizar os cidadãos do município; e o Fórum de Delegados.

O Fórum de Delegados integra, portanto, no formato de São Carlos, o próprio COP. No entanto, há significativas diferenças entre os delegados do Fórum e os conselheiros do COP, pois os primeiros têm como função fiscalizar a ação dos conselheiros, tendo poder inclusive para destituí-los de suas funções.

Os delegados, eleitos no mesmo período que os conselheiros, têm um critério distinto daquele aplicado aos conselheiros para determinar quantos podem ser eleitos por região e temática. No caso do Fórum de Delegados se toma como referência o número de participantes nas assembléias em que são eleitos os representantes da sociedade civil que o compõe. Além desta relação direta entre número de participantes

⁶³ Vide Seção 1º - Da Coordenação, Art. 17 e 18 do REGIMENTO INTERNO DO COP (2001; 2002; 2003; e 2004). As versões de 2001 e 2004 se encontram, respectivamente, no Anexo 1 e Anexo 2.

da assembléia e delegados, há também um “bônus” em número de delegados, para serem escolhidos pela sociedade civil, determinado pelo número de pessoas que participam da assembléia decisória.

Quadro 5 – Número de delegados a que tem direito uma região ou temática, segundo o número de participantes da assembléia para elegê-los, OP São Carlos, 2001-2004

<i>Participantes da Assembléia</i>	<i>Delegados eleitos por Participante</i>	<i>“Bônus” em Delegados a serem eleitos</i>
Até 100	01 para 10	+ 10
Entre 101 e 250	01 para 20	+ 08
Entre 251 e 400	01 para 30	+ 05
Entre 401 e 550	01 para 40	+ 04
Entre 551 e 700	01 para 50	+ 03
Entre 701 e 850	01 para 60	+ 03
Entre 851 e 1000	01 para 70	+ 02
Acima de 1000	01 para 70	+ 01

Fonte: Prefeitura Municipal de São Carlos, Regimento Interno do COP (2001).

Não foram pensadas regras de proporcionalidade para a eleição de delegados, pois as cadeiras no Fórum de Delegados são em número consideravelmente maior que no COP (apesar de mesmo o COP, em São Carlos, ter um grande número de conselheiros) e há pouca ou nenhuma disputa para estas vagas, além disso, existe uma dificuldade crescente – que pode ser observada em 2001, mas que aumenta ano após ano – para conseguir o número de pessoas dispostas a exercer a função de delegado e a que tem direito uma temática ou região. Mais do que com os conselheiros a eleição de delegados ocorre praticamente por consenso entre os potenciais candidatos e, tanto ou mais do que desta forma, o que ocorre é que os representantes do executivo que dirigem

as reuniões do OP têm de tentar convencer os participantes na assembleia a integrarem o Fórum de Delegados.

Neste OP as plenárias temáticas são realizadas em 2001 e 2002. Na experiência da cidade este tipo de assembleia se inspira principalmente na divisão de áreas de ação da administração pública do município (próximo à concepção de Porto Alegre), como se vê nos quatro (4) temas destas plenárias em São Carlos: 1) Educação, Cultura, Esporte e Lazer; 2) Saúde e Cidadania; 3) Desenvolvimento e meio ambiente; e 4) Desenvolvimento urbano.

No primeiro ano as temáticas concentram-se na primeira quinzena do mês de agosto. Também em 2001 as temáticas não ocorrem na fase decisória do OP e se dão como uma forma de ligação entre a primeira fase do processo e a segunda, como parece apontar a fala do então secretário de governo sobre a função das plenárias temáticas, que segundo ele seria “fundamentalmente informar a população sobre as demandas levadas às reuniões do OP [regionais] e definir as diretrizes para o COP”⁶⁴. Apesar de não realizadas junto das assembleias decisórias e não escolhendo demandas para investimento, as temáticas já neste ano elegem conselheiros e delegados para as instâncias intermediárias do OP.

As regras para hierarquizar as prioridades de investimento dentro das demandas levantadas no processo participativo instituído em 2001 apresentam complexidade semelhante ao modelo de Porto Alegre, compondo além do critério do voto direto dos participantes (a “prioridade para obra na região”), para que uma demanda levantada por qualquer cidadão presente nas assembleias do OP entre como prioridade para efetivação da prefeitura, os seguintes critérios: “carência” de cada região do OP; número de habitantes da região; e a “prioridade temática” escolhida na região.⁶⁵ O espaço em que estes critérios são relacionados para construir a proposta final de prioridades de investimentos do OP é o COP. É necessário notar que este formato de 2001 confere maior centralidade às instâncias intermediárias, notadamente o COP, como espaço para a negociação entre os atores da sociedade civil e destes com o poder executivo, para a

⁶⁴ Fala de Carlos Alberto Martins, secretário de governo em São Carlos na gestão 2001-2004, ata da plenária temática “Desenvolvimento urbano”, Coordenação do Orçamento Participativo, 16 de agosto, 2001.

⁶⁵ Para a pontuação que acompanha estes critérios de hierarquização ver o Regimento Interno do COP São Carlos (2001), no Anexo 1.

determinação última do que entra no PI que integra o Projeto de LOA a ser enviado à decisão dos vereadores.

O processo que se inicia em 2001 é marcado por uma grande mobilização da cidade para participar das plenárias, especialmente as regionais que são realizadas próximas ao local onde a população reside. Ao todo, entre primeira e segunda fase do OP, o número de participações⁶⁶ este ano foi de quatro mil quinhentas e oito (4.508). Na primeira fase, das “plenárias informativas”, o governo recém eleito e liderado pelo PT (que tem prefeito e vice-prefeita), em coligação com o PC do B, busca dar transparência para as contas públicas da cidade, significativamente degradadas segundo o relato dos representantes do executivo feito à época, que estimava a arrecadação do município no ano de 2001 em noventa e sete milhões de reais (R\$ 97.000.000,00) e sua dívida total em oitenta e sete milhões (R\$ 87.000.000,00) – desta dívida vinte milhões (R\$ 20.000.000,00) deveriam ser pagos naquele ano. Já nesta fase os cidadãos participantes do processo fazem a indicação inicial de suas demandas que são discutidas, votadas e hierarquizadas na outra fase do OP.

Em 2001 as “plenárias deliberativas”, que compõem a segunda fase, cumprem com o objetivo, pelo executivo, de apresentar aos participantes da sociedade civil os custos das demandas levantadas por estes nas “plenárias informativas”. Cabe à sociedade civil a eleição de seus representantes para o COP e o Fórum de Delegados, e a eleição das prioridades para investimento. Como acima mencionado, a escolha destas prioridades não acontece apenas pelo voto direto em uma demanda ou equipamento público específico, e no momento ainda destas assembleias também se dá pela votação dos participantes em nove prioridades temáticas: 1) saneamento básico; 2) política habitacional; 3) pavimentação; 4) educação; 5) saúde; 6) transporte público e trânsito; 7) organização da cidade; 8) assistência social; 9) esporte, cultura e lazer.

Portanto, no ano de 2001, quanto à escolha das prioridades de investimento para o município, é função do processo participativo que se desenvolve até as “plenárias

⁶⁶ Quando se faz referência neste trabalho aos números da participação nos dois casos de OP estudados utiliza-se sempre o termo “participações” e não “participantes”, emprestando interpretação feita pela Coordenadoria de Participação Popular (CPP) de Araraquara, também utilizada em Mortatti (2006: p. 79), pois os dados disponíveis não deixam evidente quantas vezes, em diferentes reuniões, uma única pessoa participou do processo do OP num mesmo ano, ou seja, aqui pode-se determinar qual o número de “participações” (onde uma mesma pessoa pode contar mais de uma vez) ocorreram durante um ano do OP, mas não o número de pessoas participantes.

deliberativas” a escolha: de obras específicas prioritárias e as áreas ou “temas” prioritários para investimento. Estes dois critérios cuja base é a decisão gerada do debate público das assembleias do OP, vão ser relacionados no COP para definir a hierarquização na execução das prioridades, com dois critérios técnicos: a “carência” da região e seu número de habitantes, que tem a intenção de reforçar o que é chamado pelos atores (mais freqüentemente os do executivo) de “inversão de prioridades”⁶⁷.

No segundo ano do OP, em 2002, a mudança mais importante de desenho institucional foi a adoção das plenárias temáticas nas duas fases do processo participativo, diferente do primeiro ano, que também teve este tipo de assembleia para discutir os problemas mais abrangentes da cidade – ao menos para além das regiões –, mas sem o poder de decidir prioridades.

A maior mobilização da população continuou orientada para as plenárias regionais, mas o número de participações caiu quase pela metade neste ano em relação a 2001 – ficando em duas mil duzentas e noventa e quatro (2.294). Ainda sobre o processo de 2002, os critérios para a decisão e hierarquização de prioridades continuaram quase os mesmos, com a incorporação de uma modificação significativa apenas, proposta pelo executivo e chamada de “coincidência de obras”. Este novo critério operava quando uma obra era eleita como prioridade, no mesmo ano, em ao menos uma plenária regional e também em uma plenária temática, o que, segundo a “coincidência de obras”, já a fazia uma prioridade de investimento a ser realizada pelo executivo sem necessidade de aplicação dos outros critérios técnicos, descritos no processo de 2001, que são utilizados para hierarquizar a execução das demais prioridades levantadas nas regiões e temáticas.

Para o ano de 2003, os conselheiros do COP entendem, assim como o executivo, segundo registro em ata do COP⁶⁸ e relato do coordenador do processo, a necessidade de valorização maior da decisão direta da maioria dos participantes das assembleias para determinar a hierarquização das prioridades. Esta postura decorre de uma grande insatisfação dos conselheiros, no final de 2002, baseada na percepção de que havia: pouca efetivação, pelo executivo, das demandas deliberadas no OP; dificuldade de comunicação entre o executivo e os conselheiros e delegados; e, no limite, a dúvida se

⁶⁷ Adiante haverá a discussão sobre a efetividade desta “inversão de prioridades”, o que analiticamente se descreve aqui como a potencial capacidade do OP para a *redistribuição*.

⁶⁸ Ata de reunião do COP, 10 de dezembro de 2002, disponível na coordenação do OP São Carlos.

de fato o processo de “participação popular”, ou seja, o processo participativo instituído com o OP, decide sobre os investimentos públicos da cidade.

Neste período entre o encerramento do ciclo de 2002 e início do ciclo de 2003, alguns conselheiros, apesar de não serem a maioria, são bastante enfáticos quanto a sua insatisfação sobre o andamento do OP. Em suas falas estes representantes da sociedade civil centram críticas em parte dos atores da sociedade política local: o executivo municipal e o PT. Pode parecer estranho a aqueles que pressupõem que há sempre um conflito latente entre legislativo municipal e OP, mas neste momento, em que pela primeira vez se faz pelos atores da sociedade civil uma avaliação mais detida sobre as dificuldades da implementação do processo do OP em São Carlos, o governo municipal e o Partido dos Trabalhadores – este pela cobrança dos conselheiros sobre os vereadores do PT e também em relação à atuação do partido como instituição –, especialmente o primeiro, são o conjunto de atores da sociedade política mais responsabilizados pelos limites da experiência participativa e, também, pelas possibilidades de ultrapassar tais limites em cooperação com os atores da sociedade civil.

Entre a maioria dos conselheiros há praticamente um consenso sobre a necessidade de mudanças bastante significativas para o ciclo que se inicia em 2003 para, como já mencionado, valorizar mais visivelmente a decisão da população nas assembleias (plenárias regionais e temáticas), dando maior transparência aos critérios para a hierarquização de prioridades, com a preocupação de que, com isso, o OP não diminua mais seu apoio e mobilização na cidade. Esta preocupação se traduz no fim dos critérios, para além da votação da população nas plenárias, para determinar a ordem das prioridades de investimentos a serem efetivados pela prefeitura.

Respondendo às discussões realizadas no COP, o processo participativo em 2003 é feito com diversas modificações em relação aos anos anteriores. Neste ano, o OP não realiza “plenárias informativas” e depois “plenárias deliberativas”, mas sim apenas uma “rodada” de plenárias, que tenta condensar as funções que desempenhava cada uma das duas “rodadas”, portanto o executivo presta contas em relação ao ano anterior e os atores da sociedade civil levantam as demandas e já elegem as prioridades de investimento, além dos novos conselheiros e delegados, tudo em uma assembleia por região. Também ocorreram só plenárias regionais, não mais as temáticas.

Não havendo os critérios de “carência” de cada região do OP; número de habitantes da região; e a “prioridade temática” escolhida na região, para a atribuição de uma pontuação que hierarquizava as demandas, depois que estas eram escolhidas pelos participantes do OP, e cuja função era garantir a redistribuição dos recursos de investimento, ou a “inversão de prioridades”, o processo de 2003 não deixa também de criar novos mecanismos que têm o mesmo objetivo.

O novo critério para a distribuição dos recursos pelo processo participativo é mais simples e anterior à escolha das prioridades por meio das assembleias abertas. Este divide o investimento ainda a ser decidido nas plenárias regionais em duas partes iguais. A partir daí, a primeira parte (50%), é dividida na mesma proporção entre as treze (13) regiões e a segunda (os outros 50%), é também dividida entre todas as regiões, mas de forma proporcional à população que reside em cada uma delas, recebendo mais recursos as regiões com maior número de habitantes.

Diante da crescente cobrança para a efetivação das demandas não realizadas pelo executivo, deliberadas nos primeiros dois anos do OP, e da restrição aparente dos recursos municipais para investir, em 2003 há ainda, para além da divisão inicial dos recursos disponíveis para a decisão em cada região, como acima descrito, também a restrição às “áreas” em que a população pôde decidir para onde seria destinado o investimento. No caso, 69,70% do recurso de cada região foi destinado para que os participantes das assembleias regionais do OP decidissem sobre prioridades para investimento em vias públicas (pavimentação e recuperação), e 30,30% foi destinado para obras que não ultrapassassem individualmente cem mil reais (R\$ 100.000,00)⁶⁹.

Também em 2003, pela primeira vez o executivo colocou de forma explícita que não era possível, segundo seu entendimento, decidir todo o recurso para investimento por meio do OP, pois seria preciso no mínimo uma reserva – para este ano chamada de “obras emergenciais” – que ficasse fora da deliberação pelo processo participativo, para garantir ao governo municipal a capacidade de dar resposta a situações que necessitam uma intervenção mais imediata ou emergencial. Mesmo com estas diversas modificações com o objetivo de adaptar a dinâmica do processo participativo às

⁶⁹ Os investimentos reservados para vias públicas foram denominados “Tapa buraco” e “recapeamento”, enquanto os investimentos reservados para obras até R\$ 100.000,00 foram chamados de “pequenas obras”, como se pode encontrar na ata da “plenária regional única” da Região 1, do dia 1º de agosto de 2003 – disponível na coordenação do OP São Carlos.

especificidades e demandas desta localidade, este ano acentuou a tendência de queda no número de participações no OP, que chega a mil e vinte e oito (1.028).

Faz-se necessário tentar ainda compreender o fim das plenárias temáticas no processo participativo de São Carlos a partir de 2003. As plenárias temáticas têm o objetivo de não pensar apenas nas demandas dos cidadãos das distintas regiões de forma isolada, e sim articular questões que atravessem mais de uma região da cidade, pensem em problemas mais amplos do município, ou ainda se dediquem a discutir questões de médio e longo prazo para a cidade. O modelo de plenárias temáticas adotado neste OP, que tem como referência as áreas de ação da administração pública, parece depender de um conjunto de critérios adicionais, além do voto direto dos participantes das assembleias, que garantam de certa forma que as demandas que nelas apareçam não tenham de disputar apenas ou diretamente com demandas mais imediatas ou “localizadas”, características das plenárias regionais, que neste processo mobilizam mais a população e acabam por ser as mais votadas.

Assim, pela adoção de novos critérios para a distribuição dos recursos a serem decididos no OP, aplicados antes da abertura das “rodadas” de assembleias – o que também enfraquece o papel do COP para a negociação intra sociedade civil e entre os atores desta e o executivo – e que incentivam a decisão sobre demandas de menor custo e/ou mais localizadas, as plenárias temáticas não tem mais condições de serem realizadas.

Neste ponto da descrição do desenvolvimento do ciclo do OP, ou de seu desenho institucional no município, é pertinente observar que, segundo a interpretação do coordenador do OP no governo de São Carlos, o processo participativo na cidade tem, como principal característica distintiva em relação a outras experiências de OP da região, a capacidade de ser uma experiência onde apenas, ou principalmente, a “decisão popular direta”, sem “negociação” entre executivo e atores da sociedade civil que participam, é que determina os investimentos pelo OP. Como é possível perceber pela descrição dos anos de 2001, 2002 e 2003, esta parece uma defesa do formato do processo participativo a partir de 2003. Não analisando ainda se ocorre, ou como ocorre, a primazia da “decisão popular direta” e se isso exclui a “negociação” para determinar os investimentos a partir deste espaço público na cidade, é necessário terminar a descrição da gestão 2001-2004 em São Carlos com o ciclo de 2004.

Em 2004 o ciclo do OP volta a ser realizado com duas “rodadas” de assembléias, uma como parte do que é aqui designado por primeira fase do OP, e a outra como parte da segunda fase, mas as duas fases apenas com as plenárias regionais.

O critério para a distribuição prévia dos recursos entre as regiões do OP, iniciado no terceiro ano da experiência participativa, vai se repetir em 2004 com 50% do investimento dividido de forma equânime entre as regiões e, os outros 50%, divididos segundo o número de habitantes de cada uma destas. Como em 2003, esta divisão dos recursos é sobre o que é disponibilizado pelo governo local para a decisão dentro do processo participativo, que não é, como já visto, a totalidade do recurso orçamentário para investimento. Este último ano da primeira gestão municipal a implementar o OP em São Carlos dispõe de uma quantia consideravelmente superior para investimentos em relação aos primeiros anos, entretanto o montante para a decisão neste espaço público permanece praticamente o mesmo. A maior parte do recurso para investimento a ser efetivado em 2005 é reservado no ciclo do OP de 2004 para o que foi chamado de “demandas gerais da cidade”.

A participação em 2004, contrariando a tendência até então de queda, tem um significativo aumento, para mil quinhentas e quarenta e quatro (1.544), o que pode ser justificado inicialmente pelo fato do ciclo do OP ter voltado a contar com assembléias em duas fases, o que ao menos possibilita maior oportunidade para a participação, mas que se relaciona também, como à frente será apresentado, com a maior efetivação de demandas decididas no OP.

Algumas mudanças do OP para 2004 são ainda importantes mencionar. Formalmente cabia à Comissão Paritária, até o processo participativo de 2003, indicar ao COP os procedimentos para que este realizasse a discussão das propostas do governo municipal para o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), enviando ao executivo suas propostas de alteração. Concretamente, no entanto, parece evidente que apenas parte da LOA, especificamente o Plano de Investimentos (PI) é objeto de deliberação por meio do OP desde seu início, o que apenas se intensifica em 2003 e se formaliza em regimento em 2004⁷⁰ – inclusive apenas parte do PI passa pela decisão direta no processo participativo.

⁷⁰ Comparar Artigo 11 e Artigo 18 das versões de 2001 e de 2004 do “Regimento Interno do COP – São Carlos”, vide Anexos 1 e 2.

Pode-se apreender da fala do coordenador do OP de São Carlos a interpretação, como feita acima, dos limites tanto para a discussão do orçamento em seu todo pelo OP, quanto para a decisão sobre o investimento, até pela condição de não exclusividade deste espaço público na deliberação sobre a parte que se refere ao investimento dentro da peça orçamentária. Isto se vê quando este membro do executivo é perguntado sobre quanto do investimento da cidade é decidido no OP e se este delibera sobre a LOA de forma mais geral. Em certo ponto da resposta a esta questão ele diz:

“Não há um orçamento fixo para o OP, é uma negociação dentro do executivo a cada ano. Existem basicamente cinco formas de decisão sobre o orçamento em São Carlos: o OP; o Prefeito; o COP; os vereadores; e os secretários [das secretarias em que é dividida a administração do executivo]. Os vereadores, cada um dos treze (13), usando o exemplo deste ano [2005], tem mais ou menos cento e vinte mil reais (R\$ 120.000,00) em emendas parlamentares. Este foi um acordo entre Muller [presidente da Câmara à época] e Carlos Martins [secretário de governo gestão 2001-2004] a partir de 2002 e que é mantido até hoje. Isto é um novo método de governo em São Carlos.”⁷¹

Daqui é possível iniciar a análise da definição, dada pelo mesmo ator do executivo, sobre a primazia do exercício de uma forma quase de democracia direta para a decisão do investimento, no caso do OP de São Carlos, como mencionado brevemente antes das observações feitas sobre o ciclo de 2004.

Inserida na resposta a uma pergunta sobre qual era o objetivo do governo são-carlense com a implementação do OP e se este tinha alguma grande especificidade em relação a outras experiências, o coordenador do OP faz as seguintes considerações:

“A ‘marca’ do OP de São Carlos é que ele é um dos poucos ‘deliberativos’, pois as decisões saem diretamente de sua assembléia [plenárias abertas a todos os cidadãos]. Outros OPs dependem da reunião do COP, já em São Carlos o que é decidido na plenária popular é feito. Não há processo de negociação.

⁷¹ Entrevista com Rosoé Donato, coordenador da Equipe do OP em São Carlos na gestão 2001-2004 e na atual gestão (2005-2008), realizada no prédio do Orçamento Participativo, dia 19 de dezembro de 2005. O questionário semi-estruturado desta entrevista encontra-se no Anexo 5.

Aqui inclusive não há conflito com legislativo, pois nós não elegemos representantes no OP. Eu classifico os OPs em basicamente três tipos. O primeiro é o de Porto Alegre, onde há a soma de critérios técnicos, mais o critério da decisão popular para decidir os investimentos. Um segundo tipo de OP é o de Santo André, onde tem uma espécie de conselho paritário, composto de governo e população, que é quem decide. Já o caso de São Carlos é a decisão popular direta quem define os investimentos pelo OP.”⁷²

Como já dito, o conteúdo da fala acima explicita a defesa, deste ator do executivo, da forma como passa a ser desenhado o arranjo institucional do OP a partir de 2003, pois como afirma o mesmo coordenador do OP, nos dois primeiros anos da implementação desta política (2001 e 2002) a inspiração direta para pensar o seu formato foi Porto Alegre. Entretanto, o que aproximava as experiências de São Carlos e Porto Alegre não era especialmente a composição entre critérios “técnicos” e de “decisão popular”, e sim o alto grau de complexidade para determinar a hierarquização de prioridades de investimento, aplicado após o levantamento e discussão das demandas das comunidades nas regiões e temas do OP, e feito com a negociação pública entre executivo e sociedade civil no COP. A composição entre técnica e “decisão popular” ainda persiste em 2003 e 2004, mas por meio não mais de critérios tão complexos quanto os do OP da capital gaúcha, mas sim, com a distribuição prévia dos recursos para cada uma das regiões (lembrando que não acontecem mais as plenárias temáticas), além de uma reserva, de parte do investimento, para equipamentos públicos considerados prioritários pelo executivo. Estas são, portanto, as modificações que parecem mais relevantes nos dois últimos anos (da gestão 2001-2004) do caso de São Carlos.

Nas palavras de uma conselheira do COP de 2003 e 2004:

“O OP não decide sobre todas as obras. Existem as grandes obras que não passam pelo OP e são indicadas pelo governo, pois são para toda a cidade. O OP fica com as obras menores, do dia-a-dia. É muito difícil ultrapassar as reivindicações pontuais e individualistas. Isso seria importante, ainda mais para quem tem a nossa concepção socialista”⁷³

⁷² *Idem.*

⁷³ Entrevista com conselheira do COP de 2003 e 2004, da Região 4 do OP, realizada em São Carlos no primeiro semestre de 2006.

Destas últimas afirmações decorre o entendimento de que este OP não é evidentemente uma expressão de democracia direta, seguindo a definição dada no capítulo inicial deste trabalho, pois a experiência de São Carlos não foge da condição comum a outros casos de OP – este definido como espaço público de co-gestão entre Estado e sociedade civil – que é sua dependência da cessão de uma parcela do poder do executivo sobre a elaboração e apresentação do Projeto de LOA para a aprovação do legislativo. Esta é uma das questões que reafirma o OP, incluindo então este caso, como uma articulação entre democracia representativa e democracia direta, e não como prática de democracia direta que “concorre” com as formas de democracia representativa.

Outra questão que aponta como o desenho do OP também nesta cidade é uma articulação entre formas de democracia representativa e direta, está na composição nele da participação aberta (ou direta) da sociedade civil local para a deliberação de parte do investimento no município, as plenárias, com novas formas de representação política, encontradas nas instâncias intermediárias do OP, neste caso principalmente o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Diferente da interpretação do coordenador do OP entende-se aqui, portanto, que os conselheiros eleitos para o COP exercem uma função de representantes⁷⁴. Isso não implica em um conflito com a representação do legislativo municipal, pois o instrumento mais importante, de fato, para os vereadores na sua relação com a aprovação do Projeto de LOA é a possibilidade de emendas, o que foi preservado na gestão 2001-2004 a partir de 2002, como afirma o próprio coordenador do OP. A indicação da validade desta interpretação sobre a relação entre legislativo, aprovação da LOA e OP em São Carlos, está no fato de que a aprovação dentro do PI das prioridades de investimento saídas do processo participativo, por haver uma reserva feita pelo executivo no orçamento, desde 2002, para as emendas dos parlamentares locais, não foi, entre 2002 e 2004, prejudicada ou fortemente contestada na Câmara Municipal.

⁷⁴ Esta relação de representação que se estabelece entre as “bases” da comunidade e conselheiros no OP se torna evidente quando se acompanha tanto as plenárias regionais como as reuniões do COP. Mesmo não tendo realizado observação participante nos anos entre 2001-2004, que aqui são objeto direto da investigação, o acompanhamento das assembleias de 2005 no OP de São Carlos, que não apresentam grande modificação em sua dinâmica em relação a 2004, mostram nas falas dos atores da sociedade civil presentes, tanto a cobrança sobre a atuação principalmente dos conselheiros, mas também dos delegados, por eles eleitos, como a reivindicação destes frente ao executivo para a efetivação de demandas e resposta sobre informações solicitadas. Isto diferencia significativamente a postura e função dos participantes “em geral” do OP e dos “representantes” das comunidades.

Não significa a interpretação acima que a mobilização dos atores da sociedade civil participantes do OP, em especial em 2001 e 2002, para acompanhar a votação da LOA na Câmara Municipal não tenha exercido um papel importante, por mostrar aos vereadores, principalmente à oposição ao governo municipal, a efetividade do processo participativo na cidade e inibindo possível contestação das propostas vindas do OP no PI. Porém, esta análise vai de encontro à pressuposição de um conflito latente entre OP e legislativo local (SOUZA, 2001) e da indicação em trabalho empírico anterior de que esta tensão ou conflito se confirmaria no caso de São Carlos (MARINO JÚNIOR, 2005).⁷⁵

Com esta compreensão é possível dizer ainda que sempre ocorre, para a deliberação sobre o investimento pelo OP, negociação interna ao governo, entre este e a sociedade civil envolvida no processo participativo e internamente à própria sociedade civil, que esta longe de ser homogênea. A pergunta relevante, portanto, é a forma como esta negociação se desenvolve. No caso de São Carlos a negociação para determinar o montante de recursos para decisão por meio do OP passa fundamentalmente pelo executivo, e a negociação interna à sociedade civil para a indicação de suas prioridades de investimento efetua-se em 2003 e 2004 apenas na escala da região, pois os recursos de que vai dispor cada uma das regiões são distribuídos nestes dois últimos anos previamente ao processo participativo do OP.

Assim, podemos apontar duas limitações significativas desta experiência, uma ligada a dificuldade aparente que seu formato estabelece para a ampliação dos recursos decididos pelos encontros públicos e uma segunda limitação está nas poucas oportunidades para os atores da sociedade civil poderem também negociar entre si, para além das regiões, as demandas que considerem prioritárias, inclusive para o conjunto da cidade. A capacidade para construção de um sentido de *público* com o processo do OP e de uma dimensão, mesmo que restrita, de *reconhecimento* ficam significativamente prejudicados nesta experiência em especial a partir de 2003 e 2004 por conta destas limitações. Denota-se, além disso, que o OP divide a centralidade, na falta de termo mais adequado, quanto à decisão sobre o investimento público da cidade.

⁷⁵ Como anteriormente mencionado não é objetivo deste trabalho pesquisar a suposta tensão entre legislativo local e OP, para isso seria necessária, entre outras coisas, uma pesquisa que envolvesse diretamente a apreensão da perspectiva dos vereadores. Porém o que se encontra, ao menos na ação destes no decorrer da gestão 2001-2004 é praticamente a não interferência no processo do OP.

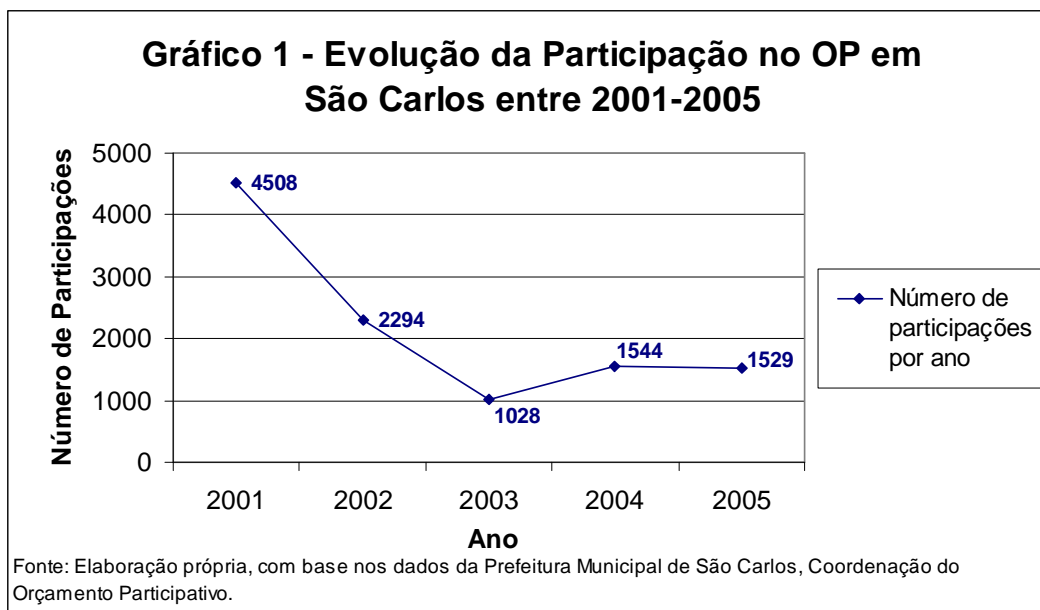
Mesmo apontando as limitações da experiência de São Carlos, é tão importante quanto destacar que a adequação da dinâmica do ciclo do OP às reivindicações e proposições advindas do processo participativo, operacionalizadas pelo executivo, que aparece mais intensamente na crise entre o ciclo de 2002 e 2003, indica que de fato o governo municipal tenta que este instrumento se realize como espaço público de co-gestão (por mais que a coordenação do OP entenda que está praticando uma modalidade de democracia direta), com a intervenção direta e mediada (pela representação no COP) da sociedade civil, para a deliberação sobre parte dos recursos de investimento deste município. A partir de 2003, por exemplo, há que se destacar o aumento da transparência em relação aos recursos que efetivamente são decididos no processo participativo, neste ano aproximadamente 45% do investimento e em 2004 aproximadamente 29%.⁷⁶ Pode-se afirmar, portanto, que a *vontade política* aparece como uma variável que se relaciona positivamente com a construção desta experiência.

Como dito anteriormente as modificações do *desenho institucional* deste OP são no sentido de torná-lo menos complexo, valorizando a decisão direta das plenárias regionais, o que ajuda a enquadrar este caso na tipologia criada por Avritzer (2003), mas não o resume, como se pode observar, apenas à simplificação do arranjo institucional, como sugere o autor.

Entretanto, esta variável (desenho institucional), não demonstra ter exercido uma relação positiva para a viabilização da experiência nesta gestão, possivelmente devido ao fato de que a complexidade inicial para a determinação das prioridades de investimento não foi construída a partir do diálogo inicial entre sociedade civil e o governo eleito em 2000. O que parece ter ocorrido foi a adoção não muito adaptada, por parte dos atores do executivo responsáveis mais diretamente pelo OP nesta cidade, de parte do desenho desenvolvido em Porto Alegre, mas este, diferente de São Carlos, levou vários anos para chegar à complexidade que ainda hoje conduz seu processo participativo.

⁷⁶ Segundo os dados da Equipe do OP em 2003 os outros 55% do investimento vão para “obras emergenciais”, decididas pelo executivo, para as emendas parlamentares e também para efetivar obras decididas no OP que deveriam ter sido realizadas já em 2002 e 2003. Quanto aos outros 71% do investimento em 2004, estes se dividem em uma reserva para as emendas parlamentares e a indicação, pelo executivo (posteriormente solicitando a autorização do COP) de “demandas gerais da cidade”. Ver respectivamente Ata da “plenária regional única” da Região 1, de agosto de 2003, e Ata da “reunião deliberativa” Região 1, 2004 – ambas disponíveis na coordenação do OP São Carlos.

Para visualizar agora a evolução da participação no OP deste município e relacioná-la com a crise por que este passa em 2003, com a indicação de estabilização no ano seguinte, veja-se o gráfico que segue.



A preocupação, tanto dos atores do governo, como dos atores da sociedade civil, para o ciclo que se desenvolveu em 2003, se justifica quando verificamos a diminuição significativa no número de participações do ano de 2001 para 2002, além da diminuição ainda mais acentuada para 2003, que configura uma crise deste OP. Como em outros estudos de caso (SANTOS, B.S., 2002a; e AVRITZER, 2003), especialmente em cidades de porte semelhante ao de São Carlos (SILVA, 2003), parece que o segundo ano desta experiência participativa no município, ao não atingir as expectativas dos atores sociais quanto aos investimentos deliberados ainda no primeiro ano, devido à baixa *capacidade de investimento*, faz com que estes diminuam sua disposição em intervir através do OP.

Daqui deve-se observar então, em São Carlos, esta possível relação entre participação e a efetivação, pelo executivo, das obras demandadas no OP.

Tabela 3 – Demandas do OP de São Carlos executadas (%) por ano, gestão 2001-2004

Ano de execução	Demandas executadas*
2002	7 %
2003	35 %
2004	61 %
Total	62%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Prefeitura Municipal de São Carlos, Coordenação do Orçamento Participativo.

* Todos os percentuais são apresentados em valores aproximados (com nenhuma casa após a vírgula) que dizem respeito ao número percentual de obras ou serviços que foram executados no ano, dentro do total demandado.

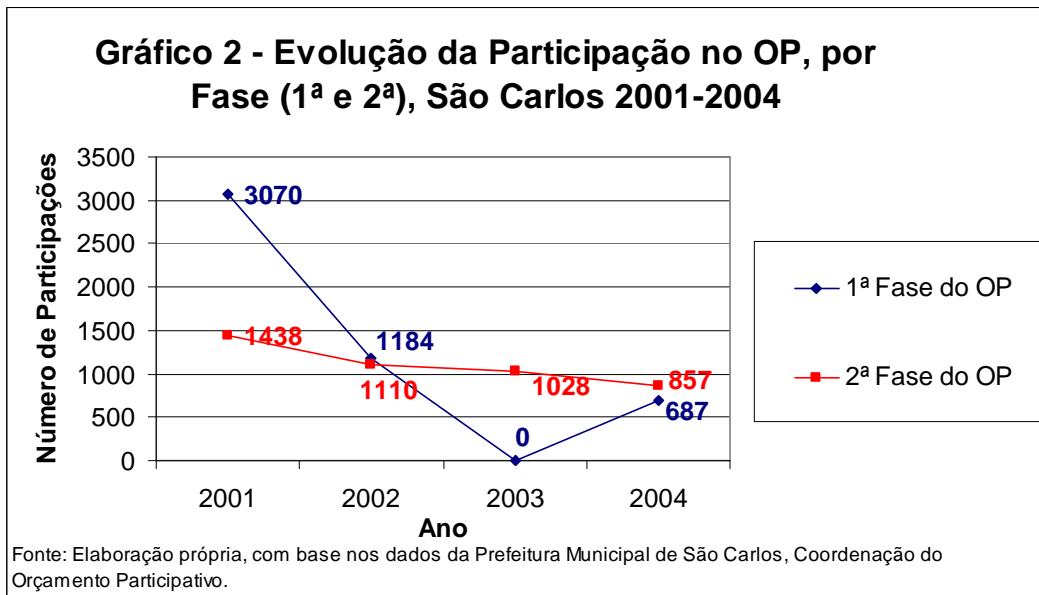
Ao relacionar os números da participação em São Carlos, com os dados sobre o ano de efetivação das demandas deliberadas entre 2001 e 2004⁷⁷, vê-se uma forte indicação de que há, não necessariamente uma relação causal “simples” que tornaria a efetivação de demandas a variável independente deste processo, mas a indicação da percepção concreta dos atores da sociedade civil de que sua participação via OP não tem correspondência com a efetivação de novos investimentos pelo município. Pode-se sugerir que este entendimento é que os faz contestar fortemente o arranjo institucional da participação, concretizado no ciclo do OP, reivindicando e propondo mudanças principalmente em 2003 quando este acumulava, dos anos anteriores, 65% das demandas não executadas, o que reflete também na diminuição da participação. Em contrapartida, quando observamos o número de participações em 2004 – e a variação negativa pouco significativa para 2005⁷⁸ –, a participação aponta uma estabilização exatamente no período em que o executivo consegue maior percentual de efetivação (ou execução) das demandas do OP acumuladas.

Faz-se relevante ainda destacar o comportamento significativamente distinto observável nas curvas que registram a evolução da participação neste OP (abaixo no

⁷⁷ Não contando obviamente o ano de 2001 na tabela (Tabela 3), pois as obras decididas neste ano tinham sua efetivação esperada para 2002, da mesma forma como não entra neste cálculo, para as obras a serem efetivadas neste período, o que foi deliberado em 2004, pois estas demandas eram esperadas para execução em 2005.

⁷⁸ A inserção dos dados sobre a participação em 2005 é relevante, tanto no caso de São Carlos, descrito neste momento, como para Araraquara, cuja descrição será iniciada logo à frente, segundo a interpretação utilizada nesta pesquisa, pois o que ocorre durante o ciclo do OP em um determinado ano reflete fortemente na participação do ano posterior. Por esta razão para compreender melhor o impacto da efetivação de obras e das mudanças de desenho do OP em 2004, é importante analisar a participação em 2005.

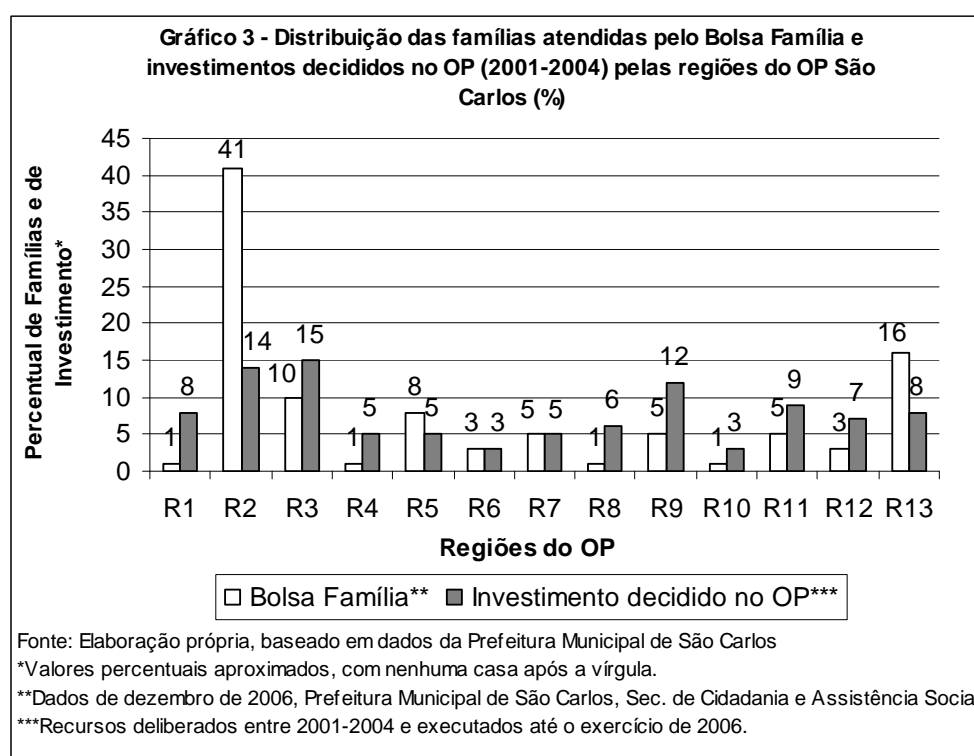
Gráfico 2) entre a primeira fase, de ênfase informativa, e a segunda fase, de ênfase decisória.



Em 2003 não ocorre participação na primeira fase do OP, pois esta não foi realizada por decisão do COP. Este evento dificulta uma melhor comparação da participação em cada uma das fases desta experiência na gestão 2001-2004, mas leva ao entendimento do que se pode definir provisoriamente como um *aprendizado político-institucional* dos participantes do OP, que se dirigem, com maior regularidade, aos momentos dentro deste espaço público, valorizados por sua possibilidade decisória, mas mais como numa perspectiva de equilíbrio, que indica parte da potencialidade deliberativa do OP, por combinar a ênfase tanto na informação quanto na decisão. Esta tendência será também observável em relação à Araraquara, o segundo caso descrito neste estudo.

Para encerrar a descrição específica do caso de São Carlos, para seguir à análise do caso de Araraquara, deve-se apresentar a alocação dos recursos de investimento, deliberados através do OP para as treze (13) regiões que o compõe na gestão estudada, comparados aos números de famílias pobres nestas distintas regiões, para mostrar os indicativos do efeito redistributivo desta experiência. O indicador para a pobreza utilizado é o número percentual em cada uma das regiões do OP – que são compostas,

como se viu, de conjuntos de bairros de São Carlos –, de famílias integradas ao principal programa de transferência de renda do atual governo federal, o Bolsa Família. Mais concretamente, portanto, o que se estabelece abaixo é a relação entre a distribuição percentual do investimento que passou como deliberação no processo participativo, dentro do total discutido entre 2001-2004 e executado até 2006, e a distribuição percentual das famílias, a partir do local onde residem, cuja renda per capita é igual ou inferior a cento e vinte reais (R\$ 120,00) por mês – critério inicial para ingressar neste programa de transferência de renda⁷⁹.



⁷⁹ Há duas ressalvas principais necessárias aqui sobre a confiança possível nos dados levantados nesta pesquisa, em relação ao Bolsa Família, como indicadores para a cidade de São Carlos do número de famílias cujo rendimento per capita é igual ou inferior a R \$ 120,00 mensais. Primeiramente as informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – <http://www.mds.gov.br/>, dezembro de 2006 – contam 4.488 famílias cadastradas e com “benefício liberado”, ou seja, recebendo o auxílio financeiro do governo federal por meio do Bolsa Família nesta cidade. Destas famílias, que recebem o Bolsa Família, conseguiu-se a partir da colaboração direta da Secretaria de Cidadania e Assistência Social de São Carlos, apenas de 4.304 a informação sobre o bairro onde residem, uma condição para se poder enquadrá-las na divisão em regiões do OP. Portanto o universo utilizado representa aproximadamente 96% das famílias atendidas pelo programa. A segunda ressalva se dá por conta de uma demanda não atendida pelo Bolsa Família que é bastante significativa, chegando segundo a Sec. de Cidadania de São Carlos a quase 1.000 famílias. As duas ressalvas, é evidente, aumentam a imprecisão dos dados trabalhados, mas não parecem os tornar inválidos para a análise apenas inicial proposta.

Segundo o gráfico acima (Gráfico 3), não é possível estabelecer uma relação direta de proporcionalidade entre a maior destinação, dentro das treze (13) regiões, dos recursos de investimento deliberados no OP e já executados e os locais, também representados a partir das regiões do OP, onde reside o maior número de famílias pobres do município. Chama a atenção a grande concentração de famílias com acesso ao Bolsa Família na “região 2” (R2), que não é acompanhada pelo “investimento decidido no OP”, por não haver um percentual semelhante em ambos para esta mesma região, mas também pois o maior investimento do OP foi na “região 3”, que é a terceira região em relação ao número de famílias com acesso à transferência de renda (apenas 10% do total). Este não é um dado conclusivo, pelas limitações apresentadas, mas parece um apontamento, não que o OP não produza na cidade uma melhor distribuição do investimento, em comparação aos procedimentos predominantemente não-públicos de gestões anteriores, descritos em outros estudos de caso sobre o município⁸⁰, considerando que se institui com o OP elementos, ainda incipientes, mas presentes, de deliberação na interação do processo participativo entre sociedade civil e sociedade política local. Entretanto se pode, ou se deve, por em causa também para este OP, a questão do atendimento dos grupos mais pobres e marginalizados dentre os moradores do município por meio deste espaço público.

Novamente deve-se ressaltar que a questão sobre o efeito redistributivo do OP, apesar de sua relevância como já exposto, é subsidiária nesta pesquisa, que tem por objetivo com esta discussão projetar apenas apontamentos iniciais sobre esta dimensão na experiência de São Carlos. É evidente então que este exercício não se aproxima da capacidade analítica de estudos cujo centro é a verificação deste efeito redistributivo por meio do OP, podendo-se destacar como exemplar neste sentido a pesquisa de Marquetti

⁸⁰ Apesar da orientação teórica de Andréa Oliveira (OLIVEIRA, A. C. J., 1998) parecer ainda influenciada pelo enquadramento da discussão sobre movimentos sociais no Brasil na transição entre os extremos da “euforia”, própria de parte da produção das décadas de 1970 e início de 1980, e o “pessimismo”, dominante no início dos anos de 1990, se pode visualizar a partir dela as relações de compadrio, clientelismo e outras formas de relação política bastante assimétricas, estabelecidas por meio de critérios privados e operando de forma explícita na condução do governo municipal de São Carlos, principalmente com a análise que esta faz da gestão 1993-1996 do prefeito Rubens Massucio. Um bom exemplo da política de “Rubinho”, como é mais conhecido, à frente da prefeitura foi sua prática para a distribuição de medicamentos, pagos pelo SUS, aos moradores da cidade. Oliveira descreve, a partir das falas do próprio ex-prefeito, que em muitos casos, para o “cidadão comum” de São Carlos ter acesso a estes medicamentos era necessário ir ao gabinete do prefeito municipal, para que este assinasse a receita médica, procedimento que era parte da política chamada por ele de “gabinete do povo” (OLIVEIRA, 1998: p. 57).

(2003) sobre o OP de Porto Alegre, pela construção e utilização de um maior número de indicadores, mais confiáveis também, em relação à localização dos mais pobres na cidade, não tendo como referência apenas a renda, e de sua relação com os recursos de investimento deliberados no processo do OP.

3.2 – Orçamento Participativo como experiência em Araraquara

O município de Araraquara, localizado na região central do estado de São Paulo, é sede de sua 12ª região administrativa e está a 280 km da capital. Tem aproximadamente 196.860 habitantes, segundo estimativa de 2004 realizada pelo IBGE e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,830, que é pouco inferior ao de São Carlos (0,841), mas também superior à média do estado⁸¹.

Num contexto marcado pela escolha conservadora para a representação político institucional⁸², obviamente reduzindo as especificidades da configuração do poder local, pode-se afirmar que a vitória da coligação PT, PSB, PC do B, no pleito municipal de 2000, liderada pelo primeiro partido, com a eleição Edson Antônio da Silva, o Edinho (PT), tem influência significativa da ascensão eleitoral mais ampla do PT nas disputas municipais no país, que nesta região tem grande expressão nas eleições deste ano. Entretanto, em comparação a São Carlos, mesmo com as características carismáticas também presentes na liderança de Edinho, estas são menos destacadas em sua vitória, que parece estar baseada em uma maior organização de seu partido, apesar de tal organização ser pequena se comparada a de seus adversários, em especial o PMDB.

Implementado desde o início da gestão de Edson Silva em 2001, o Orçamento Participativo em Araraquara tem, segundo os coordenadores do processo pelo executivo (equipe da Coordenadoria de Participação Popular – CPP), como referência a experiência do município de Caxias do Sul (RS), que inclusive assessorou o início do processo participativo desta cidade.

⁸¹ Dados do SEADE – 2000, disponível no endereço eletrônico www.seade.gov.br, consultado em janeiro de 2006. Araraquara ocupa, no ranking realizado pelo SEADE dos municípios do Estado de São Paulo, a 33ª posição no que tange a seu IDH.

⁸² Para uma descrição da urbanização da cidade a partir de 1950 e de sua trajetória político-institucional detalhada de 1964 até 1982, ver KERBAUY, 1992.

Desde 2001 este OP utiliza-se de uma divisão do município em oito (8) regiões onde realiza as suas plenárias regionais. Internamente a cada uma destas regiões há uma segunda divisão – que agrega um número menor de bairros –, que constitui as sub-regiões, que são ao todo vinte e quatro (24), onde ocorrem também assembleias abertas denominadas plenárias sub-regionais. Este formato de divisão da cidade para a organização de parte do ciclo do OP se mantém durante toda a gestão 2001-2004.

Quadro 6 – Regiões e sub-regiões do OP e os bairros que as compõe, Araraquara, 2001-2004

Regiões	Sub-Regiões	Bairros
1	<i>1.1 Sub Maria Luiza</i>	Maria Luiza 1 e 2; Jd. Cambuí; Jd. Botânico; Cidade Jardim; Jd. dos Flamboyants; Cond. Instância Primavera; Chácara Flora; Bueno de Andrada;
	<i>1.2 Sub Vale do Sol</i>	Recanto dos Nobres; Vale do Sol; Águas do Paiol; Jd. Igaçaba; Paraíso; Acapulco; Nova Araraquara; Residencial Lupo; e Rosa Martins.
2	<i>2.1 Sub Santa Angelina</i>	Santa Angelina; Parque D. Pedro I; Biagioni; V. José Bonifácio; Jd. Tangará; Bosque da Saúde; V. Sampaio; V. Iamada; V. Nina; V. Girassol; Jd. Residencial Barbugli; Vila do Servidor;
	<i>2.2 Sub Centro/ Fonte</i>	Centro; Fonte; V. Harmonia; São Geraldo; Jd. das Oliveiras; Jd. Domingos Sávio; Condomínio Hermínio Pagoto; V. Ferroviária; Jd. Maracanã; Jd. Primavera; e V. Godoi.
3	<i>3.1 Sub Selmi Dei</i>	Selmi Dei; Adalberto Roxo; Veneza;
	<i>3.2 Sub Indaiá</i>	Indaiá; São Rafael; Chácara Velosa; III Distrito Industrial;
	<i>3.3 Sub Jd. Brasília</i>	Jd. Brasília; Jd. das Roseiras; V. Velosa; Jd. Zavanela; V. Sedenho; Jd. Morada do Sol; Sítio São João;
	<i>3.4 Sub Jd. Imperador</i>	Jd. Imperador; Uirapuru; Jd. Santo Antônio; Celiamar; Marivã; Vale das Rosas; Aclimação; Adalgisa; Primor; Maria Luiza III; Jd. do Bosque; e Jd. Tinen.
4	<i>4.1 Sub Pinheiros/ Pq. São Paulo</i>	Pinheiros; Pq. São Paulo; V. Biagioni; Jd. Europa; Jd. Santa Clara; Jd. Ana Adelaide; V. Joinville; Jd. Altos do Pinheiro I e II; Pq. dos Sabiás;
	<i>4.2 Sub Paulistano/ Estações</i>	Jd. Paulistano; Jd. das Estações; Floridiana; Cidade Azul; V. Gaspar; Jd. Viaduto; Jd. Lisboa;
	<i>4.3 Sub Jd. América</i>	Jd. América; Jd. Brasil; Vila Vieira; Pq. Gramado I e II; Jd. Silvânia; Jd. Santa Júlia I; Chácaras Floresta I, II e III;

	4.4 Sub V. Xavier/Vicentina	V. Xavier; V. Vicentina; Jd. Cristo Rei; Cidade Industrial; V. Santo Malara; Vila Karu; Fundação Casa Popular; Pq. São Benedito; V. Esperança; V. Santa Maria; Jd. São Jorge; V. Freitas; Jd. Capri.
5	5.1 Sub Jd. Eliana	Jd. Eliana; Paineiras; Água Branca; Martinez; Higienópolis; Santa Rosa; Nova Época; Mangiacapra; Jd. Almeida; V. Normanda; Pe. Anchieta; Pq. Alvorada; V. Nova; V. Renata;
	5.2 Sub Hortênsias	Hortênsias; Condomínio Satélite; V. Aparecidinha;
	5.3 Sub Yolanda	Yolanda Ópice; Palmeiras; Portugal; Jd. Florença; Jd. Santa Júlia; Residencial Itália; Jd. Paulista; Jd. Araraquara;
	5.4 Sub Melhado	V. Melhado; V. Furlan; V. Suconasa; V. Teixeira; Jd. São Jorge; Jd. Arangá; Jd. das Gaivotas; Jd. Panorama; Jd. Guanabara; Jd. Guainases.
6	6.1 Sub Cruzeiro do Sul	Cruzeiro do Sul; Jd. Ieda; Del Rei; Imperial; Jd. Dumont; Arco Íris; Esplanada; Jd. Silvestre; Jd. Santa Marta; Jd. Santa Adélia; V. Bonilha; Jd. dos Industriários;
	6.2 Sub Cecap	Cecap; Iguatemi; Jd. Vitório de Santi I e II; V. Apacoara; Distritos Industriais; Jd. Regina; Jd. Rafaela Micelli; Jd. Guanabara e Jd. dos Industriários.
7	7.1 Sub São José	São José; Jd. Vitória; Jd. dos Tamoios; Pq. do Carmo; V. Hígia; Jd. Nova América; Jd. Ártico; Jd. Santa Lúcia;
	7.2 Sub Universal	Jd. Universal; Jd. das Laranjeiras; Jd. dos Manacás; Jd. das Flores;
	7.3 Sub Quitandinha	Quitandinha; Campus Ville; Jd. Cecília; V. Kátia; Jd. dos Ipês; V. Progresso; V. Bela Vista; Chácara Califórnia; Bairro dos Machados;
	7.4 Sub Morumbi	Morumbi; Santana; Carmo; V. DER; Jd. Santa Mônica; Jd. São Paulo; Jd. São Gabriel; e Jd. Helena.
8	8.1 Assentamento Bela Vista	Assentamento Bela Vista;
	8.2 Assentamento Monte Alegre	Assentamento Monte Alegre; Assentamento Porto de Bueno; e pequenos produtores rurais do entorno.

Fonte: Elaboração Própria, baseado em dados da Prefeitura Municipal de Araraquara, Coordenadoria de Participação Popular.

Há neste OP, como em São Carlos, um estatuto ou regimento interno desde 2001, o “Regimento Interno do Orçamento Participativo”, discutido e alterado ano a ano. No primeiro ano do OP, coube à Coordenadoria de Participação Popular (CPP) realizar uma série de reuniões nos diferentes bairros, além de discutir com associações comunitárias e outras entidades da sociedade civil local, para apresentar a proposta do

processo participativo que se instituía com o OP, inclusive seu regimento, ouvindo sugestões e críticas em reuniões que foram denominadas de “plenárias explicativas”.

A CPP é a instância do executivo, criada com o governo do PT, responsável pelos espaços públicos de co-gestão nesta cidade. Subordinada diretamente ao gabinete do Prefeito Municipal, tem de organizar o processo do OP, mas também os Conselhos Gestores de Políticas Públicas⁸³.

Em Araraquara os primeiros encontros públicos para viabilizar o OP, as “plenárias explicativas”, seguem o objetivo do governo municipal liderado pelo PT, que é mostrar a disposição da nova gestão para o maior diálogo e compartilhamento de parte das decisões, antes tomadas centralmente pelo executivo, com a sociedade civil. Diferente de São Carlos, como admitem os gestores da CPP, Araraquara tinha em 2001 um relativo equilíbrio das contas públicas, com uma conseqüente possibilidade de investimento que não exigiu do governo recém eleito uma grande ênfase, nas atividades que organizavam com a sociedade civil o primeiro ciclo do processo participativo, nas limitações orçamentárias do município.

O ciclo do OP de Araraquara tem, a partir de 2001 e 2002, não considerando as “plenárias explicativas” que foram organizadas somente no primeiro ano, segundo os coordenadores do processo pelo executivo (CPP), quatro “momentos” fundamentais⁸⁴. O primeiro é o “seminário aberto”, uma única reunião para toda a cidade, que ocorre aproximadamente ao final de fevereiro, quando o governo se encarrega da explicação das regras para o ciclo do OP que se realizará no respectivo ano.

Um segundo “momento” do OP seriam as “plenárias regionais I”, realizadas em cada uma das oito (8) regiões entre os meses de março e abril, cujo objetivo é a prestação de contas do governo quanto à execução do orçamento do ano anterior, a eleição de um número inicial de delegados para o Fórum Municipal de Delegados e a apresentação das primeiras demandas dos cidadãos participantes. Estas demandas iniciais são apenas as indicações das áreas que os cidadãos consideram mais importantes para investimento, que entre 2001 e 2004 foram especialmente, segundo dados da CPP e

⁸³ Para uma pesquisa sobre o papel desempenhado por estes espaços públicos, tanto os Conselhos Gestores de Políticas Públicas quanto o OP, na gestão 2001-2004 na cidade de Araraquara, mas na perspectiva do estudo de sua dinâmica como contribuição decisiva a uma “educação para a cidadania”, ver Mortatti (2006).

⁸⁴ Esta divisão em “quatro momentos” pode ser encontrada em material explicativo e de divulgação do OP de Araraquara (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, 2002).

da Secretaria de Obras de Araraquara: pavimentação; saúde; educação; lazer; saneamento; esporte; meio ambiente; e geração de trabalho e renda.

Outra “etapa” fundamental do OP desta cidade, segundo os atores do executivo, são as “reuniões nas sub-regiões”. Transcorridas entre abril e maio com objetivo semelhante às primeiras plenárias regionais, estas assembléias diferenciam-se por buscar descentralizar ainda mais os espaços para a participação, indo em direção aos bairros da cidade. Para a indicação das demandas por investimento pelos participantes, nestas sub-regiões isto ocorre com a escolha de três (3) prioridades específicas (e não por “áreas” como nas plenárias anteriores) em obras ou serviços.

Já o quarto “momento” fundamental deste OP seriam as “plenárias regionais II”, onde são decididas entre junho e julho as prioridades de investimento, três (3) por região, dentro das demandas anteriormente levantadas. As demandas priorizadas nas regiões são remetidas, a partir desta etapa, ao Conselho do Orçamento Participativo (COP) que, depois da negociação entre os atores da sociedade civil e entre esta e o executivo, aproximadamente nos meses de julho e agosto, faz o encaminhamento final das obras que integrarão o Plano de Investimentos (PI) a ser apresentado, dentro do Projeto de LOA, até o mês de setembro de cada ano para a apreciação e aprovação do legislativo municipal.

Apesar da divisão acima apresentada em quatro “etapas”, a partir da interpretação da CPP quanto ao ciclo do OP, entende-se aqui que desde 2001 a principal divisão deste ciclo, também em Araraquara, se dá entre uma primeira fase com maior ênfase informativa e uma segunda fase de maior ênfase decisória que, juntas, tem o potencial deliberativo desta experiência. O seminário aberto, as plenárias regionais I e as sub-regionais compõem a primeira fase, enquanto as plenárias regionais II, as plenárias temáticas, mais abaixo descritas, e a dinâmica do Fórum Municipal de Delegados e do COP, principalmente até a aprovação da LOA, são a segunda fase deste OP.

Na experiência de Araraquara, as instâncias intermediárias do OP, o COP e o Fórum Municipal de Delegados, mantêm uma relação entre elas e também de ambas com o processo participativo como um todo, bastante distinta do caso de São Carlos, o que só mais adiante será explorado com a discussão das implicações da distinção entre o papel das instâncias intermediárias nos dois casos investigados. Primeiramente em relação ao Fórum de Delegados, sua função principal é ajudar a mobilizar as

comunidades e fiscalizar o executivo na efetivação do PI, portanto serve como o elo mais estreito entre os moradores, dos diferentes bairros, e o processo do OP⁸⁵. Esta instância tem seus representantes, todos da sociedade civil, escolhidos entre 2001 e 2004 a partir da eleição direta e aberta pelos cidadãos presentes nas plenárias da primeira fase do OP e também nas plenárias temáticas desde 2002.

Em 2001, 2002 e 2004, a proporção de participantes presentes nos espaços para a eleição dos representantes ao Fórum, em relação ao número de delegados que uma assembléia poderia eleger era: até dez (10) participantes um (1) delegado; de onze (11) a vinte (20) participantes dois (2) delegados; de vinte e um (21) a trinta (30) participantes três (3) delegados e assim sucessivamente. Apenas em 2003 esta proporção foi distinta, quando até quatorze (14) participantes elegia-se um (1) delegado, de quinze (15) a vinte e quatro (24) participantes dois (2) delegados, de vinte e cinco (25) a trinta e quatro (34) participantes três (3) delegados e daí em diante. Mesmo assim, durante toda a gestão 2001-2004, para tentar cumprir sua função de dar maior proximidade entre as “bases” nas comunidades e o OP, foi garantida ao menos uma (1) vaga no Fórum de Delegados para cada bairro que tivesse ao menos um morador presente às assembleias para eleição desta instância. Outra questão importante a destacar é que nesta experiência o Fórum tem o poder para revogar o “mandato” de conselheiros do COP apenas em 2001, posteriormente (2002 a 2004) esta é uma atribuição do próprio COP.

O COP em todo o período 2001-2004 compõe-se somente de representantes da sociedade civil, portanto os integrantes da CPP, membros do executivo mais diretamente envolvidos na viabilização dos espaços públicos institucionalizados na cidade, apenas “assessoram” os conselheiros, segundo o regimento do OP durante estes anos. Também no mesmo período quase toda esta representação da sociedade civil foi escolhida em assembleia interna ao processo do OP, feita exceção apenas em relação ao representante titular, e ao suplente, dos servidores municipais, que foi indicado diretamente pelo sindicato de sua categoria de 2001 a 2003, enquanto esta representação específica no COP se manteve.

Integravam formalmente o COP em 2001 aproximadamente dezessete (17) representantes titulares, dois (2) por cada região do OP e um (1) indicado pelo Sindicato

⁸⁵ Ver “Regimento Interno do Orçamento Participativo” de Araraquara, versão para o processo participativo de 2004, Anexo 3.

dos Servidores Municipais de Araraquara, somado a um número igual de suplentes seguindo a mesma proporção. A partir de 2002, com a inclusão das plenárias temáticas no processo participativo, estas também elegem cada uma dois (2) titulares e dois (2) suplentes para o Conselho, o que desde este ano representa mais doze (12) titulares e (12) suplentes, correspondentes aos seis (6) tipos diferentes de plenária temática, o que aumenta o número de conselheiros no COP, que soma então neste ano vinte e nove (29) representantes titulares e o mesmo de suplentes. Para 2004 este número passa para vinte e oito (28) por não haver mais a representação específica dos funcionários municipais no Conselho.

Ainda em relação ao COP e às mudanças importantes para a organização desta instância intermediária no decorrer dos anos em foco, deve-se observar que em 2001 este Conselho era eleito por voto aberto e direto dos participantes nas plenárias regionais II, podendo se candidatar qualquer cidadão, com mais de dezesseis anos, presente nestas assembléias em sua região. Para 2002, porém, além da inclusão das temáticas como acima registrado, a eleição dos representantes ao COP se dá apenas entre os delegados, em dois aspectos: são eleitos os conselheiros em plenária do Fórum Municipal de Delegados, onde só os representantes nesta instância votam; e também, podem se candidatar como conselheiros somente aqueles cidadãos que já exerçam a função de delegados no OP.

Entre o mecanismo mais “aberto” de 2001 e o mais “fechado” de 2002, a partir da discussão no COP no final deste ano para o ciclo que se desenvolveu em 2003, decidiu-se por um formato intermediário, em que os conselheiros só poderiam ser eleitos se já fossem delegados, mas por meio do voto direto e aberto dos participantes das plenárias regionais II, o que se fez no processo de 2003 e 2004 – não esquecendo que em 2004 as plenárias regionais II passam a ser denominadas plenárias regionais, pois as plenárias regionais I deixam de existir.

Outra mudança importante no COP em 2002, que persiste durante o restante desta gestão, é o estabelecimento de uma espécie de coordenação geral para o encaminhamento dos trabalhos do Conselho, a “comissão executiva”. Esta é eleita pelos próprios conselheiros que, dentre eles, ou seja, apenas entre atores da sociedade civil, escolhem um (1) coordenador, um (1) vice-coordenador e um (1) secretário executivo, e estes dirigem as atividades do COP. Em resumo, ao coordenador cabe a direção das

reuniões do COP, já o secretário executivo tem a função de redigir as atas e recolher as assinaturas dos conselheiros presentes e, do vice-coordenador, é esperado que substitua a função do primeiro quando da impossibilidade de sua presença.

A função desempenhada pelo COP de 2001 a 2004 permanece, na prática, a mesma nesta experiência participativa. Entre suas atribuições principais está a elaboração de parte do Plano de Investimentos (PI), negociando entre os próprios atores da sociedade civil e com o executivo a hierarquização das prioridades de investimento do município, a partir das demandas elencadas nas rodadas de assembleias nas regiões (2001-2004) e temáticas (2002-2004). A fiscalização da execução, por parte do governo local, do que foi demandado como prioridade e integra o PI e a discussão das modificações no ciclo do OP a cada ano, também são tarefas deste Conselho do OP.

É relevante notar que não há critérios de proporcionalidade, dentro da eleição nas regiões e temáticas do OP, para a representação nas duas instâncias intermediárias do processo participativo de Araraquara. Entretanto, não ocorre também grande disputa entre os participantes da sociedade civil para ocupar a posição de representantes nestas instâncias, principalmente para o Fórum Municipal de Delegados, cujo número elevado de integrantes coloca como maior dificuldade a ocupação das vagas e não a disputa pelas mesmas, o que é semelhante ao processo de São Carlos, como se evidenciou anteriormente.

Uma das características mais importantes do ciclo do OP nesta cidade é a continuidade, ao longo da maior parte do período entre 2001 e 2004, de dois momentos de participação distintos, mas complementares, que se mantiveram no desenvolvimento da experiência: as plenárias regionais e as plenárias temáticas.

Iniciadas no segundo ano do processo do OP e não interrompidas desde então, as plenárias temáticas de Araraquara têm em 2002 os seguintes “temas”: 1) pessoas com deficiência; 2) idosos; 3) negros; 4) mulheres; e 5) juventude ⁸⁶. Pode-se já perceber que a divisão dos temas tratados se dá por um princípio diferente da experiência de São Carlos, que segue o modelo de Porto Alegre. Assim as distintas áreas temáticas, que são referência para este tipo de plenária, orientam-se menos por áreas da administração pública local, e mais pelo reconhecimento de interesses de grupos normalmente

⁸⁶ Forma como são apresentadas as plenárias temáticas deste OP pela CPP (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA, 2002: p.15).

marginalizadas dos processos de decisão e do próprio acesso às políticas públicas municipais.

Incorporando ainda em 2002, mas com o ciclo do ano já iniciado, um sexto tema, “desenvolvimento urbano e econômico”, que em 2004 passa a ser denominado “plenária da cidade”, as plenárias temáticas neste OP parecem ter mantido vitalidade por privilegiar a interlocução entre o arranjo institucional e a busca, de um lado, em compatibilizar a pretendida dimensão redistributiva do OP com uma dimensão de reconhecimento, valorizando a identidade e as demandas de grupos marginalizados no acesso aos direitos de cidadania, que aparentam se ver, com a dinâmica das plenárias temáticas, dispostos à intervenção direta pelo OP, pensando-se assim potencialmente representados neste espaço público. Por outro lado, as plenárias temáticas servem também ao fomento da discussão do planejamento a médio e longo prazo da cidade, para não restringir o processo participativo às demandas imediatas por obras e serviços.

A segunda característica acima apontada, a discussão com uma visão mais ampla da cidade e não só de curto prazo, que as temáticas ajudam a desenvolver neste OP, está ligada também à articulação do OP de Araraquara com outros espaços político-institucionais onde há permeabilidade para a participação da sociedade civil local.

A implementação deste OP inicia-se com uma mobilização significativa dos moradores da cidade para participarem das assembléias, que têm um caráter mais geral para explicar os objetivos e procedimentos do OP na abertura do processo participativo, para daí partir em direção às atividades regionalizadas, que até então representavam o formato dos encontros públicos. Ao todo, a CPP registrou no primeiro ano do OP quatro mil quatrocentas e trinta (4.430) participações.

Como descreve Mortatti (2006: pp.71-80), em 2001 as assembléias realizadas a partir da divisão regional de Araraquara são denominadas enquanto: plenárias regionais I; reuniões sub-regionais; e plenárias regionais II. Durante toda a gestão 2001-2004, os membros da CPP têm papel determinante na divulgação e mobilização para o processo participativo, porém no primeiro ano do OP esta tarefa é praticamente exclusiva dos mesmos, auxiliados por mais alguns setores da administração recém eleita⁸⁷, pois os

⁸⁷ Aparecem fortes indicações também da importância, durante o desenvolvimento do OP de Araraquara entre 2001 e 2004, da intervenção do PT, de seus militantes e dos representantes do partido na câmara de vereadores, na mobilização e viabilização do processo participativo. Quanto aos vereadores petistas isso se mostra de certa forma mais a partir do segundo ano do OP, por exemplo, pela participação

primeiros delegados (do Fórum Municipal de Delegados), representantes da sociedade civil que mais se envolvem neste ponto, junto com os primeiros conselheiros (do COP), foram escolhidos no decorrer do ciclo de 2001.

Excetuando a discussão, colocada pelo executivo, de um reajuste de 10% nos salários do funcionalismo público municipal, que parece inclusive como uma decisão algo estranha ao processo do OP, ao menos à sua proposta nesta cidade, o que é percebido por alguns conselheiros, mas acaba por ser aprovado pelo COP, a análise das atas das reuniões deste conselho e os relatos de delegados e conselheiros em 2001 demonstram que houve pouco conflito para a hierarquização das demandas solicitadas como prioritárias nas regiões⁸⁸. Tudo leva à interpretação de que o principal mecanismo para a criação deste entendimento dentro do COP foi a “caravana da cidadania”.

A “caravana” é promovida como atividade desta experiência pelo executivo municipal, que garante o transporte com um ônibus designado a este fim, para que os conselheiros visitem pessoalmente os locais onde os moradores em cada uma das oito (8) regiões – que já participaram das reuniões do OP no período que aqui é designado como a primeira fase do processo participativo – indicaram obras ou serviços necessários, no entendimento destes, a aqueles pontos de seu bairro. Como uma forma de incentivo a um conhecimento mais amplo dos conselheiros, quanto ao contexto e problemas que afetam as diferentes partes da cidade, a “caravana” parece fundamental à viabilização inicial do formato de OP adotado em Araraquara, onde a decisão final sobre as demandas que integram o PI e a ordem para a realização destas, ou seja, a hierarquização final de prioridades, é feita pelo COP.

A importância atribuída à “caravana da cidadania” não só pelo executivo, mas também pelos representantes da sociedade civil no COP, fica evidente na avaliação feita por este conselho do processo participativo transcorrido em 2001, indicando que o objetivo das visitas do conjunto dos conselheiros a todas as regiões tenha sido alcançado desde o primeiro ano do OP.

destes em suas assembleias, ver atas das plenárias temáticas de “desenvolvimento urbano e econômico”, “mulheres” e “negros”, junho de 2002. Entretanto uma compreensão efetiva da relação entre o partido que lidera o governo local – acrescentando ainda uma das características que se pressupõe peculiar ao petismo, que é a existência, mesmo que incipiente, de uma “base” militante – e a realização do processo participativo instituído com o OP, seria necessária uma pesquisa que incluísse, centralmente, estes atores da sociedade política, o que não ocorre neste trabalho.

⁸⁸ Ver ata da reunião do Conselho do OP Araraquara, 3 de dezembro de 2001 – disponível na Coordenadoria de Participação Popular (CPP) de Araraquara.

Uma característica do OP em Araraquara já de 2001, que parece perdurar com ênfase semelhante nos anos posteriores, está na apresentação do que é objeto da deliberação do OP, no caso parte do Plano de Investimento (PI) que integra a LOA. Desde a primeira reunião do COP, os membros do executivo responsáveis diretamente pelo OP (a CPP) e o próprio prefeito municipal que participou deste encontro, colocou o quanto do recurso saído do investimento seria deliberado no OP.

No ano de 2001 ficou acordado entre governo e sociedade civil, para a realização das demandas em 2002, quatro milhões de reais (R\$ 4.000.000,00), que significaria aproximadamente 33% de todo o recurso orçamentário para investimento previsto para 2002⁸⁹, e deste referencial o COP, com as informações levantadas por técnicos do executivo quanto ao custo para a realização das obras demandadas nas regiões, escolheu as obras prioritárias sem exceder o recurso disponível. Entretanto, quando as prioridades deliberadas no OP em 2001 foram todas efetivadas, em 2003, os recursos investidos nas obras excederam dois milhões de reais (R\$ 2.000.000,00) o valor inicialmente previsto, segundo os dados da CPP.

Para 2002, a mudança mais significativa do processo do OP na cidade foi a incorporação das plenárias temáticas em seu desenho, somando-se às assembleias realizadas com referência na divisão em regiões da cidade, que continuam sendo, no segundo ano do processo participativo, em três “rodadas” divididas nas duas fases do OP: as plenárias regionais I; as sub-regionais (ambas na primeira fase); e as plenárias regionais II (segunda fase).

As plenárias temáticas têm o objetivo, desde 2002, de deliberar demandas prioritárias relacionadas aos seus “temas”, que, como descrito acima, são definidos principalmente a partir dos grupos subalternizados, presentes na sociedade civil local, e não por áreas da administração pública – como a experiência de Porto Alegre ou a tentativa de desenvolver este tipo de assembleia em São Carlos. Organizadas em apenas uma “rodada” de assembleias, na segunda fase do OP, as temáticas primeiramente são, a partir da discussão e aprovação no COP das mudanças no regimento do OP para o

⁸⁹ Dados econômico-financeiros de Araraquara, exercício de 2002, página eletrônica do TCE-SP <www.tce.sp.gov.br>, consultada em junho de 2006.

processo de 2002, cinco (5): afro-descendentes; mulheres; jovens; idosos; e pessoas com deficiência⁹⁰.

Ainda no ano de 2002, entretanto, o executivo propõe um sexto tipo de plenária temática chamada “desenvolvimento urbano e econômico”, com a intenção de fazer com que as discussões no OP também passem pela busca de pensar os problemas da cidade para além do que é emergencial e/ou pode ser feito de imediato. A preocupação do governo está diretamente relacionada, neste mesmo sentido, pela necessidade de construção do Plano Diretor de Araraquara, segundo os relatos da atual equipe da CPP e o registro em atas do COP de 2002.

A discussão do Plano Diretor teve início em 2001, mas a construção deste com a participação da sociedade civil é dinamizada pela articulação com os atores (da sociedade civil e da sociedade política) envolvidos no processo do OP, o que foi uma orientação do governo à época. Veja-se, como exemplo, a fala de um dos membros da equipe da CPP, quando perguntado se o OP havia pretendido ou mesmo alcançado uma discussão “mais geral” da cidade:

“Uma coisa que foi destaque [na discussão “mais geral” da cidade] aqui foi o Plano Diretor. Ele levou cinco anos para ser elaborado. Até o Secretário de Desenvolvimento Urbano, o [Luiz Antônio Nigro] Falcoski defendeu que devíamos aprovar o Plano Diretor da cidade em quatro anos, pois podíamos perder a gestão sem ter aprovado o Plano. Mas o Prefeito queria fazer um processo de discussão com toda a sociedade. Não sendo possível fazer todo esse processo em quatro anos, então fizemos em cinco, para envolver não só o pessoal da periferia, mas a população acadêmica e a universidade, as várias ONGs de meio ambiente e de animais, as empresas da cidade. Tivemos então um leque de ação que proporcionou para a população como um todo, dos níveis mais baixos aos mais altos, participar deste processo. Então o Plano Diretor da cidade de Araraquara foi elaborado por toda a população.”⁹¹

⁹⁰ Ver ata da reunião do COP de 14 de fevereiro de 2002 – disponível na Coordenadoria de Participação Popular (CPP) de Araraquara.

⁹¹ Entrevista realizada com o atual coordenador da Coordenadoria de Participação Popular de Araraquara, Edmilson de Nola Sá, e mais dois membros da equipe da CPP, Rafael e Ricardo, no prédio central da prefeitura municipal, onde se localiza atualmente a CPP, 24 de janeiro de 2006. Esta parte da resposta transcrita foi dada especificamente por Ricardo. O questionário semi-estruturado desta entrevista encontra-se no Anexo 5

Quanto à participação nas assembleias do OP no ciclo de 2002, esta diminuiu consideravelmente em relação ao ciclo de 2001, pois fica no total, segundo a CPP, em três mil quinhentas e noventa e duas (3.592) participações. Já a parcela do investimento do município deliberada no OP aumentou de forma considerável neste ano, pois foi aproximadamente 78% de todo o investimento estimado para o exercício, o que financeiramente significou em torno de sete milhões de reais (R\$ 7.000.000,00).

Uma maior dotação de recursos de investimento para a decisão por meio do OP apresenta-se, evidentemente, como um indicador positivo dentro da variável *vontade política*, além de ser um efeito esperado das plenárias temáticas, compondo a possibilidade de uma política de reconhecimento com uma política de redistribuição, o que se faz também com mais recursos financeiros. Porém mais adiante se vê que o grande aumento nas demandas reflete gradativamente na diminuição da capacidade para efetivá-las nesta experiência, trazendo efeitos semelhantes aos observados em São Carlos na relação entre a evolução da participação e a efetivação de demandas do OP no período 2001-2004.

Passando ao ano de 2003, o OP de Araraquara mostra-se, no que se refere à participação da sociedade civil, relativamente estável, com uma pequena variação negativa, indo a três mil duzentas e noventa e sete (3.297) participações.

Para o processo participativo que se desenvolve neste terceiro ano, o executivo propõe, com a concordância dos conselheiros do OP, diminuir o número de demandas indicadas como prioridade em cada região e temática – até 2002 eram três prioridades e a partir daqui passam a ser duas. Esta proposta do governo responde aos registros iniciais da insatisfação de participantes do OP que reclamam a efetivação de demandas que foram indicadas a partir de suas regiões e que acabaram integrando o PI para o ano de 2002, mas cuja execução é atrasada, por não terem sido acabadas ou mesmo por não terem começado, até o início de 2003.

O registro das reuniões do Conselho do OP mostra que os conselheiros passam a cobrar também a participação dos secretários da administração municipal em reuniões do COP, para que estes esclareçam sobre o andamento das obras. Ao mesmo tempo há, no ciclo transcorrido em 2003, uma autocrítica quanto à representação da sociedade civil neste conselho, centrada na dificuldade em ser “mais produtivas” suas intervenções nas reuniões, segundo a fala dos próprios conselheiros, o que se pode entender como

uma dificuldade de tradução das demandas comunitárias em propostas exequíveis pelo poder público municipal. Para tentar ultrapassar esta dificuldade, o governo realiza, por solicitação do COP, “seminários” sobre como se constrói o orçamento municipal como um todo, para os conselheiros e delegados⁹².

Mesmo com as críticas acima em 2003 mais de 50% das demandas estavam efetivadas no período esperado e o conflito entre sociedade civil e executivo local de fato não se desenvolveu em uma contestação mais ampla da experiência do OP na cidade, o que não resultou em grandes modificações de desenho institucional tanto em 2003 como em 2004.

No ciclo de 2003 há uma diminuição considerável comparado ao de 2002, do investimento deliberado de fato no processo participativo, aproximadamente 29% da totalidade do recurso do município previsto a este fim. Como em 2004 mantém-se quase inalterada esta relação – entre total do investimento municipal e investimento deliberado pelo OP –, o que está próximo do valor de 2001, pode-se dizer que o ciclo de 2002 é que foi atípico em relação aos recursos deliberados por meio deste OP.

Em 2004, último ano do desenvolvimento da experiência de Araraquara no período descrito neste trabalho, as plenárias regionais I não são mais realizadas por decisão do COP, a temática “desenvolvimento urbano e econômico” passa a ser chamada de “plenária da cidade” e destaca-se, como mudança deste arranjo, a inclusão de um encontro específico para o executivo apresentar e discutir o andamento da efetivação das demandas saídas do OP, o “seminário para a prestação de contas”. Novamente neste ano confirma-se o papel central do COP para a determinação das prioridades de investimento que integram o PI.

Sem outras modificações no desenho do ciclo do OP de 2004, a diminuição das participações, que somaram duas mil quinhentas e quarenta e quatro (2.544) no total das assembléias – uma diminuição comparativamente maior do que a de 2002 para 2003 – pode ser relacionada com a menor efetivação das demandas de anos anteriores, acumuladas mais a partir daqui. É na efetivação das demandas das temáticas, inclusive, onde se evidencia um acúmulo maior de prioridades atrasadas.

⁹² Ver ata da reunião do COP de 25 de fevereiro de 2003 – disponível na Coordenadoria de Participação Popular (CPP) de Araraquara.

A identificação da maior dificuldade para realizar as demandas indicadas pelas plenárias temáticas aparece nas falas dos coordenadores do processo pelo executivo, quando estes foram questionados sobre as razões da continuidade deste tipo de assembléia na experiência de Araraquara:

“É nas plenárias temáticas que temos o maior déficit no cumprimento das demandas, pois elas são muitas vezes complicadas, por serem prioridades complexas e muitas vezes demandam também um orçamento muito alto. Vou dar o exemplo da plenária dos afro-descendentes, que deliberou que queria um censo na cidade e então fomos fazer o projeto para isso. Verificamos que para viabilizar o projeto, precisaríamos de quase 1 milhão de reais – como a plenária solicitou e como nós da prefeitura também queríamos – e a prefeitura não teve ‘perna’ para isso, e o próprio COP entendeu que não dava para destinar todo este orçamento para apenas uma temática. Pois como ficariam as outras temáticas? E as regiões?”⁹³.

Sobre a demanda por um “censo”, que de fato era a solicitação por uma pesquisa sócio-econômica com recorte étnico-racial para encontrar o perfil dos moradores negros (pretos e pardos pela classificação do IBGE) de Araraquara, acabou se criando um entendimento entre os participantes da plenária temática dos afro-descendentes, com a mediação do COP, de que o custo estimado para esta iniciativa inviabilizava sua realização, ao menos por meio do OP. Em substituição a esta demanda uma das medidas executadas pelo governo local, a partir da deliberação do OP em 2003, foi a instalação do “Centro de Referência Afro”, aberto em abril de 2006. O periódico “Soul Negro”, jornal organizado por um grupo de ativistas culturais do movimento negro da cidade, define este “Centro de Referência Afro” da seguinte maneira:

“Reivindicação legítima do movimento negro votada no Orçamento Participativo em 2003, na Plenária Temática Afrodescendentes, é um espaço concebido para desenvolver políticas de promoção da cidadania e respeito à diversidade étnico racial em nosso município”⁹⁴.

⁹³ Entrevista com equipe da CPP, 24 de janeiro de 2006.

⁹⁴ *Jornal Informativo Soul Negro*, Araraquara, ano 2, Abril de 2006, p. 2.

Respondendo ainda à questão sobre a importância e a razão da continuidade das temáticas neste OP o mesmo ator do executivo coloca o que seria a perspectiva do governo local quanto à relevância deste tipo de assembléia no processo participativo:

“O que nós percebemos enquanto gestores públicos, pois nós só começamos com plenárias regionais e nas ‘subs’, é que parte da população, os afro-descendentes, os jovens, os idosos, não estavam sendo contemplados [pelo OP] (...). Nós da gestão estamos sempre fomentando para que as plenárias aconteçam, pois já tivemos propostas de acabar com as temáticas. Mesmo assim achamos que elas são importantes para a discussão e tem um grande potencial, por exemplo, muitas vezes a pessoa que é mulher não discute suas questões específicas, pois o ambiente em que vivemos é machista, é branco. E as temáticas fortalecem essa discussão, dão visibilidade para ela, assim como a plenária das pessoas com deficiência e as outras.”

É visível na fala deste ator do executivo um entendimento da necessidade do OP também construir uma política de reconhecimento das diferenças étnico-raciais, etárias/geracionais, de gênero, como fundamento inclusive para a efetividade de uma política de redistribuição. Esta compreensão não implica, evidentemente, que tal reconhecimento tenha se construído, de forma efetiva, da implementação do OP em Araraquara, mas dá indicativos, junto do que manifestam parte dos atores de movimentos sociais ligados às formas em que se expressam as diferenças representadas nas temáticas, de que esta dimensão de reconhecimento, tem alguma expressão neste processo participativo.

Deve-se proceder daqui à discussão de outros elementos do entendimento que têm tanto os atores da sociedade civil (neste caso os representantes no COP), como os atores da sociedade política (neste caso os membros do executivo pela CPP) sobre o processo do OP de Araraquara. Além de apresentar adiante a evolução da participação neste OP, a capacidade de efetivação de demandas no período entre 2001-2004, e os indicativos do efeito redistributivo, ou de sua baixa realização, pelo processo participativo.

Quando perguntados sobre o que definia o processo do OP em Araraquara, um dos membros da equipe da CPP fez a seguinte afirmação:

“A ‘marca’ é a participação popular, mas tem um sentimento, que para nós é extremamente importante, que é criar um espírito de cidadão nas pessoas, onde elas possam participar, opinar, para onde a cidade deve ir. E dentro de tudo isso há a questão fundamental da solidariedade. Muitas vezes vemos numa reunião [do OP] parte da população, por exemplo, que se mobiliza para reivindicar uma praça, mas vê nesta mesma reunião que existem realidades muito mais urgentes, como locais que necessitam de Posto de Saúde, de pavimentação, escola, iluminação. E aí a solidariedade está naqueles que dizem que podem esperar, pela praça, por exemplo, mas depois vão brigar por esta reivindicação.”

Continuando na mesma questão, o coordenador da CPP menciona a influência do modelo de Caxias do Sul (RS) no desenho deste OP, como dito no começo da descrição de Araraquara, e outro membro da equipe que participa da entrevista observa que:

“(...) em cada cidade o OP tem um formato próprio. Em algumas o executivo participa do COP, em outras não, como aqui, pois em Araraquara o executivo tem direito à voz, mas não tem voto no COP. Gostaríamos que várias cidades avançassem no processo de democratização, pois pensamos que aqui nós avançamos, pois é a população quem decide [no OP].”

As falas acima transcritas trazem alguns elementos importantes enfatizados no modelo de OP desenvolvido nesta cidade. Um destes é a busca de discutir também, para além das regiões, as questões que as atravessam e não são contempladas com a apresentação de demandas isoladas em cada uma delas, como no caso das relações raciais, ou as questões que dizem respeito ao planejamento a médio e longo da cidade, em que o principal exemplo é a discussão do Plano Diretor. Nas palavras do ator do executivo, isto se traduz, por exemplo, como busca em “criar um espírito de cidadão nas pessoas”, ou como “solidariedade”. Por mais que esta formulação leve a possíveis interpretações de que a iniciativa do governo local possa estar orientada por uma perspectiva do cidadão como um potencial indivíduo altruísta (o que, como intenção, pode ser um fato), o desenho do OP e a ação do governo (vontade política) parecem

catalisar a construção de encontros públicos, ou seja, não apenas de disputa entre interesses privados, e sim partindo destes para constituir um possível entendimento comum, pela compreensão da validade das distintas demandas, das prioridades do outro, e a co-gestão, como deliberação compartilhada, entre governo e atores da sociedade civil envolvidos no processo participativo.

Sobre a co-gestão, tem-se outro elemento fundamental deste OP colocado na fala dos atores do executivo: a relação entre representação e participação direta dentro do processo do OP. Em mais de uma passagem da entrevista realizada com os atores do executivo desta cidade, assim como na forma como são expostas as atribuições das instâncias intermediárias (Fórum de Delegados e, principalmente, o COP) do OP em seu regimento e como estas instâncias parecem efetivamente ter operado na gestão 2001-2004, evidencia-se uma forte compreensão de que o OP pretende praticar uma articulação entre novas formas diretas e novas formas representativas de construção democrática. Porém, mesmo não reivindicando o estatuto de democracia direta ao seu modelo de OP, estes atores parecem subestimar a relevância da sua intervenção, como membros do executivo, não só pela *cessão de soberania* para que o processo participativo seja realizado, mas pelo fato de que os encontros públicos, quando bem sucedidos, produzem deliberação compartilhada, expressão da co-gestão entre governo e participantes da sociedade civil no OP, o que é distinto do entendimento de que o OP é um espaço da “decisão da população”.

Apenas a sociedade civil está representada formalmente no COP, que na experiência de Araraquara desempenha papel de instância central do OP. Os conselheiros admitem a relevância que detém esta instância, como faz um representante de 2004 da “plenária da cidade” ao responder a questão que, realmente para ele, demandas saídas de sua temática haviam sido priorizadas e efetivadas pelo executivo, mas que, em suas palavras “tem de cobrar, não pode ficar só esperando, pois o conselho [COP] tem força”. Estes atores da sociedade civil não deixam, porém, de entender a importância do envolvimento direto do executivo nas discussões do COP, ou seja, os atores do executivo tomando parte na deliberação do mesmo, inclusive o secretariado e

o prefeito municipal, o que aparece na cobrança recorrente, dos conselheiros, pela participação destes no COP⁹⁵.

Numa análise mais superficial se poderia supor que esta cobrança, quanto à presença do prefeito e de seus secretários em reuniões do COP, seria a reiteração de formas bastante assimétricas de mediação política entre Estado e sociedade civil, em que esta reivindica falar ao chefe do executivo por não prescindir da “tutela”, como sinônimo de falta de autonomia, para solicitar o atendimento de seus interesses como *concessão de favor* e não como *garantia de direito*. Entretanto, ilustrativamente, a fala abaixo transcrita de um conselheiro em reunião do COP de 2006, apesar de não fazer referência direta ao período estudado (2001-2004), ajuda a compreender como a prática dos atores deste COP está na chave, em sua relação com o executivo local, do que se deve designar de *autonomia mutuamente relativa* (SANTOS, B. S., 2002).

“Estão sempre cobrando da gente o que não foi feito [demandas não efetivadas], o pessoal sabe que nós [conselheiros do COP] é que acompanhamos mais reuniões, temos mais condição de cobrar e nós ficamos em situação difícil quando as coisas demoram para ser feitas, temos que vir aqui [reunião do COP] e exigir resposta. O duro é quando às vezes tem quem vem cobrando a gente e fala: ‘Ei você! Você que é da turma do PT, ou da turma do Edinho [prefeito municipal], fala o que está acontecendo não sei onde? Quando vai ficar pronto tal coisa?’ e coisa do tipo. Pois não é fácil. Primeiro eu falo que não sou da turma de ninguém, eu sou do OP! (...) Mas sabe que quando começou o OP as pessoas participavam muito mais, como o Edmilson [coordenador da CPP] falou, com o governo popular quebrou aquela coisa em Araraquara de que o prefeito era eleito e se fechava em seu gabinete e decidia as coisas da sua cabeça. Depois de 2001 mudou, mas em 2001 o OP foi melhor, teve grandes reuniões nas regiões, não ficou nessas ‘subs’ [reuniões sub-regionais], havia mais mobilização e menos disputa”⁹⁶

⁹⁵ Em diversas reuniões no período 2001-2004 estes atores centrais do executivo participaram ativamente dos processos do OP, como é possível constatar pelo relato dos conselheiros do OP e nas atas do COP do período – disponíveis na CPP.

⁹⁶ Fala de um conselheiro em reunião do COP, dezembro de 2006. A pauta em questão era a discussão de mudanças no processo participativo para o ano de 2007.

No que diz respeito à relação entre OP e legislativo local, se evidencia das falas dos coordenadores do processo pelo executivo, dos representantes da sociedade civil no OP e dos documentos do COP entre 2001 e 2004, que as discussões realizadas no OP têm sim o acompanhamento do legislativo municipal como uma preocupação. Em especial em 2001, por ser o primeiro ano do processo participativo, os atores da sociedade civil que intervêm no OP preocupam-se em que os vereadores saibam quais são os investimentos decididos por este espaço e compreendam a efetividade do processo participativo, em que a sociedade civil local divide o poder de deliberação sobre a proposta para investimentos, o que antes era decisão do executivo apenas. Inclusive a mobilização dos participantes do OP para a discussão e votação da LOA na Câmara, principalmente nos primeiros anos do processo do OP (2001, 2002, 2003), é significativa.

Entretanto, não parece ter se estabelecido, entre 2001 e 2004, conflito importante entre o processo do OP e o legislativo em relação à aprovação do PI, considerando este como a parte do orçamento municipal que de fato tem interferência deliberativa do OP. Como em São Carlos, o que aparentemente se coloca em Araraquara é que ocorre um acordo entre executivo e legislativo⁹⁷, de manutenção das emendas dos vereadores à proposta de LOA, o que é algo garantido pela legislação, mas sem que estas interfiram nos recursos do PI necessários à execução das demandas saídas do OP. Por esta razão, parece não ocorrer a suposta “tensão latente” entre legislativo local e OP também neste caso.

É possível afirmar que se desenvolve na experiência de OP em Araraquara a capacidade para a construção de um sentido público para o processo participativo, em especial pelo estabelecimento de uma dinâmica, por meio do ciclo do OP onde, por um lado, há a forte disposição do executivo (vontade política) para fomentar a discussão mais ampla dos problemas e soluções para a cidade a médio e longo prazo (vide a discussão do Plano Diretor, articulada junto às “Plenárias da Cidade”). Por outro lado, como expressão da articulação entre democracia direta e representativa (no desenho institucional), o papel das instâncias intermediárias, principalmente o Conselho do OP (COP), é fundamental para os atores da sociedade civil atribuírem validade às demandas

⁹⁷ Neste segundo caso a investigação não conseguiu acesso a um depoimento que afirme este acordo diretamente, apesar do mesmo operar na prática, existindo “formalmente” ou não.

não apenas de sua região ou temática, pois da argumentação e retórica em torno de todos os interesses expressos no COP, ou seja, da possibilidade maior para a negociação entre estes atores, produz-se a deliberação das prioridades a serem efetivadas pelo executivo.

Ainda quanto à negociação – que auxilia o estabelecimento do potencial público deste espaço público –, esta está bastante limitada quando se examina a possibilidade de discussão e, portanto, de negociação da sociedade civil com o executivo quando do aumento, ou diminuição, dos recursos de investimento que são deliberados a cada ano no OP, pois o executivo ainda centraliza com a negociação em seu interior os investimentos que passarão pela discussão do OP.

O encontro mais próximo dos locais de moradia (sub-regiões e regiões do OP), adequados para incentivar a participação e o levantamento de demandas bastante localizadas, aliados às assembleias para a discussão de questões que atravessam as regiões e levantam privilegiadamente demandas de grupos subalternizados (mulheres, negros, idosos, jovens, pessoas com deficiência) faz também com que o processo participativo não prescindia de uma dimensão de reconhecimento, passo necessário à construção de uma *política de reconhecimento* no município. Mesmo assim, deve-se ter atenção a como, efetivamente, o reconhecimento se articula com a dimensão que se pretende mais diretamente atendida pelo processo do OP, a redistribuição, e a pouca articulação destas duas dimensões, visível na dificuldade do executivo para efetivar as demandas deliberadas pelas plenárias temáticas, aponta para um limite na realização de uma política de reconhecimento no município.

Passando à descrição da relação entre a participação, nesta experiência, e a efetivação das demandas deliberadas no processo do OP, ou sua capacidade de investimento, observe-se a evolução dos números da participação no período estudado (2001-2004), acrescentando o ano de 2005 – como feito na análise de São Carlos, para a melhor compreensão dos efeitos do ciclo de 2004 para o desenvolvimento deste OP. E, mais abaixo, o percentual de demandas efetivadas no ano em que estavam previstas, dentro das prioridades deliberadas no processo participativo que integraram o Plano de Investimento dos exercícios de 2002 a 2004.

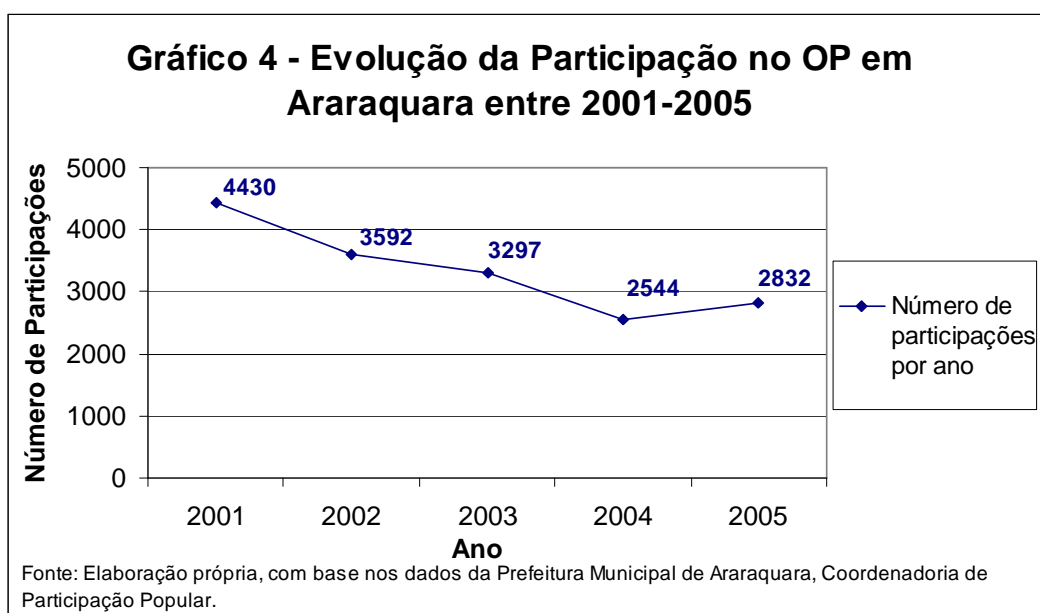


Tabela 4 – Demandas do OP de Araraquara executadas (%) por ano, gestão 2001-2004

Ano de execução	Demandas executadas*
2002	56 %
2003	44 %
2004	40 %
Total	63%

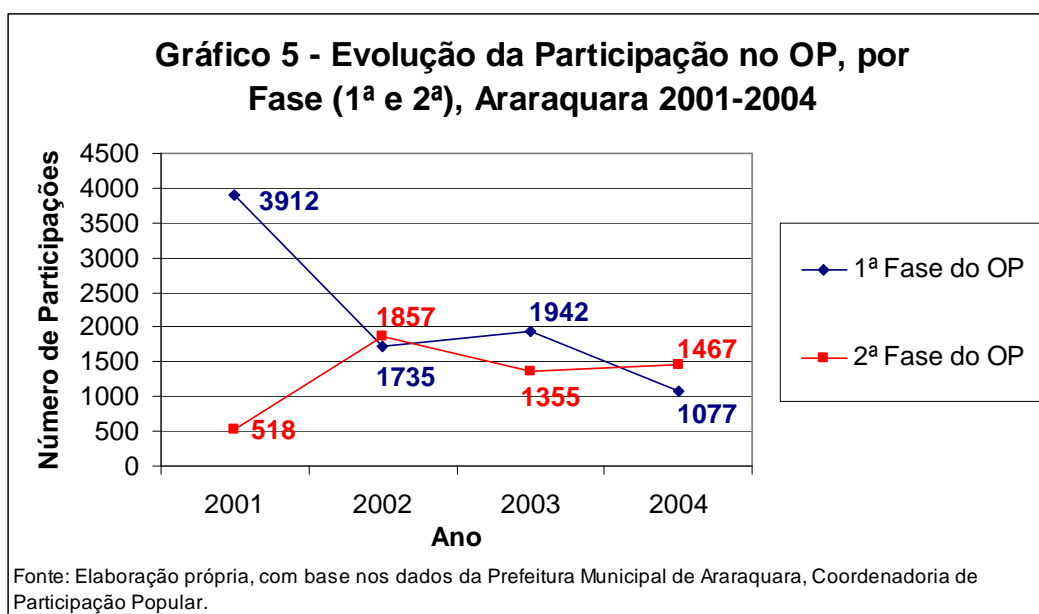
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Prefeitura Municipal de Araraquara, Secretaria de Obras e Coordenadoria de Participação Popular (CPP).

* Todos os percentuais são apresentados em valores aproximados (com nenhuma casa após a vírgula) que dizem respeito ao número percentual de obras ou serviços que foram executados no ano, dentro do total demandado.

É visível a maior diminuição entre o primeiro (2001) e o segundo ano (2002) do desenvolvimento deste OP, seguido da diminuição de 2003 para o ano de 2004, onde se dá a segunda maior queda no número de participações. Relacionando a participação nas assembleias abertas (nas regiões e temáticas) do OP e o ano da efetivação (execução) das demandas por equipamentos e serviços públicos, pode-se afirmar que a tendência de diminuição da participação a cada ano é acentuada quando há um menor percentual de demandas efetivadas no ano em que estas estavam previstas, refletindo na participação do ano posterior. Entretanto, como dito na descrição de São Carlos, esta relação não é de

“simples” causalidade, como se pode ver de 2001 para 2002, quando houve a maior queda na participação.

De 2004 para 2005 ocorreu um aumento no número de participações, o que se deve discutir particularmente também, pois é em 2004 que há a menor efetivação, em termos percentuais, de demandas do OP previstas para cada ano. A hipótese que se apresenta mais factível para compreender esse aumento na participação é uma mudança de desenho que cria um encontro específico e aberto que valoriza a prestação de contas do governo quanto ao andamento na execução das demandas deliberadas no OP, o que parece minimizar, com a relação positiva entre desenho institucional e a viabilização do OP, o efeito negativo da variável capacidade de investimento para esse processo participativo.



A partir do “Gráfico 5” coloca-se a comparação entre a participação no OP na primeira fase (ênfase informativa) e a segunda fase (ênfase decisória), no caso de Araraquara⁹⁸. Em 2001 a primeira fase do OP concentrou aproximadamente 88% da

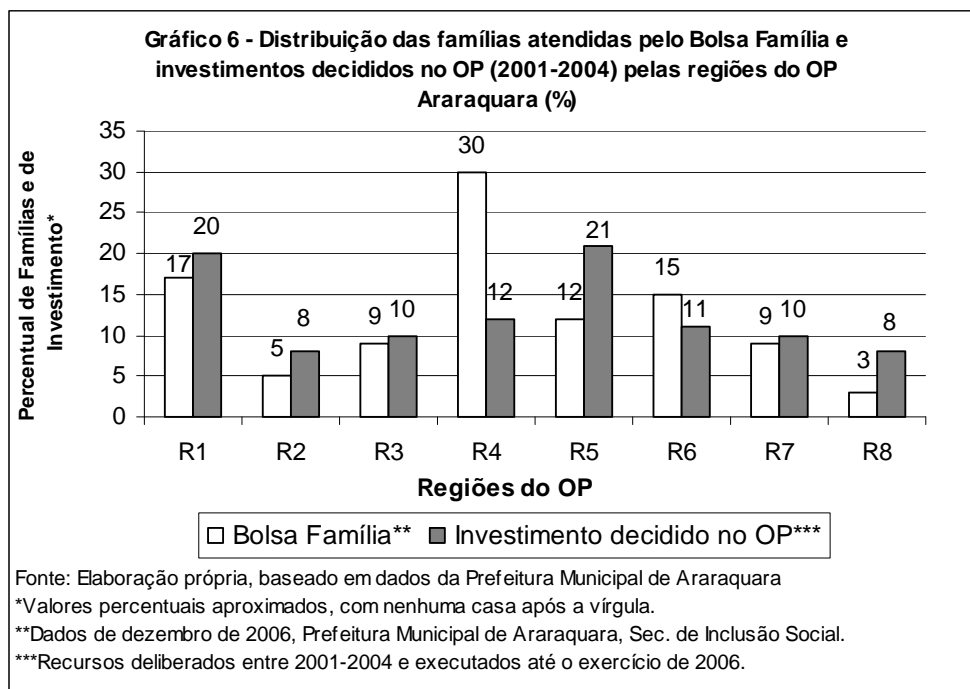
⁹⁸ Sintetizando o já exposto ao longo deste sub-capítulo, parece relevante lembrar que em Araraquara considera-se em 2001 a primeira fase do OP composta por: “plenárias explicativas”; “plenárias regionais I”; e “plenárias sub-regionais”. A segunda fase deste primeiro ano é composta apenas das “plenárias regionais II”. Em 2002 da primeira fase são retiradas as “plenárias explicativas”, que deixam de existir, sendo acrescentadas as “plenárias temáticas” na segunda fase. Para 2003 fica o mesmo desenho do ciclo do OP para suas duas fases. Já em 2004 não mais se realiza a etapa das “plenárias

participação, porém em 2004 a primeira fase fica em torno de 42% de toda a participação, detendo a segunda fase, conseqüentemente, 58% desta. As duas fases do OP nesta cidade durante a gestão 2001-2004, desta forma, parecem apresentar como significativo em sua relação, a tendência a um maior equilíbrio na participação em ambas, apontando, levemente, para a maior participação na fase de ênfase decisória. Tal fato leva a que se possa considerar, como para São Carlos, que um *aprendizado político-institucional* foi construído entre os atores da sociedade civil envolvidos no processo deste OP, que inicia com a grande maioria dos participantes concentrados na primeira fase, mas caminha para esta distribuição mais equilibrada e não apenas uma migração para a fase decisória – onde o número de participantes, para votar as prioridades a serem indicadas ao COP (para que destas seja determinado quais integrarão o PI) é fundamental –, evidenciando a potencialidade deliberativa deste espaço público, por construir com ênfase semelhante *informação*, indispensável ao debate argumentativo, e *decisão*.

Chegando ao término da descrição desta segunda experiência de OP, deve-se passar pelos indicativos de seu efeito redistributivo, relacionando o percentual em investimentos que foram decididos até 2004 e efetivados até 2006, em cada uma das oito (8) regiões do OP, com o percentual de famílias, também em cada uma destas regiões, que participam do programa de transferência de renda do governo federal Bolsa Família – dentro do universo de atendidos pelo programa na cidade de Araraquara⁹⁹.

regionais I”, que eram parte da primeira fase, e a esta fase é acrescentado o “seminário de prestação de contas”.

⁹⁹ Segundo o governo local, a partir dos dados disponibilizados por sua Secretaria de Inclusão Social e Cidadania, 5.861 famílias com renda per capita até R\$ 120,00 – critério para inclusão no programa –, recebem o Bolsa Família. Entretanto trabalhou-se aqui com 5.746 destas famílias, aproximadamente 98% dos participantes desta política de transferência de renda, pois na investigação realizada não se conseguiu o local de moradia das demais famílias atendidas, algo fundamental para o enquadramento na divisão regional do OP.



Como para o caso de São Carlos, em Araraquara não é possível estabelecer uma relação direta entre os investimentos decididos no processo do OP e as regiões em que se concentra o maior número de famílias consideradas pobres, evidentemente sabendo da grande imprecisão do indicador de pobreza utilizado.

Para Araraquara, é necessário acrescentar que a comparação entre a distribuição, pelas regiões do OP, das famílias que participam do programa de transferência de renda do governo federal, o Bolsa Família, e a distribuição dos investimentos decididos no OP também para estas regiões, não pôde considerar a totalidade dos investimentos deliberados neste espaço público, pois parte destes diz respeito ao atendimento das demandas das “plenárias temáticas”. Quanto aos recursos destinados a estas demandas “temáticas” também devem se fazer algumas considerações, que são um pouco mais desenvolvidas nas considerações finais desta pesquisa, onde se tentam algumas comparações entre a experiência de OP desta cidade e de São Carlos.

Tabela 5 – Participação de cada uma das temáticas nos recursos de investimento decididos nas plenárias temáticas, OP Araraquara, 2001-2004

<i>Temática</i>	<i>Investimentos executados (%)*</i>
Plenária da Cidade	54,31
Mulheres	13,99
Juventude	10,76
Afro-descendentes	8,61
Idosos	6,45
Pessoas com Deficiência	5,89
Total	100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Prefeitura Municipal de Araraquara, Coordenadoria de Participação Popular e Secretaria de Obras.

* Investimentos executados até o exercício de 2006.

Pode-se verificar que para os seis (6) tipos de plenárias temáticas realizadas no processo participativo desta cidade, a “plenária da cidade”, cuja pretensão é a efetivação de equipamentos e serviços públicos de interesse de “toda a cidade”, é a temática que, bem acima das demais, teve mais recursos. Em relação ao número absoluto dos recursos que passaram pelo OP na gestão 2001-2004, apenas a “região 5” e a “região 1”, respectivamente a primeira e segunda regiões que mais tiveram recursos de investimento no período, superaram o montante destinado à “plenária da cidade”. Esta disparidade entre os recursos efetivados para as temáticas, em especial a relação entre a “plenária da cidade” e as demais, parece um reflexo da dificuldade em efetivamente construir uma política de reconhecimento das diferenças, articulada à redistribuição de recursos econômicos.

A partir daqui se faz algumas sistematizações possíveis para as respostas, dadas ao longo da exposição deste capítulo, às questões especialmente colocadas para a parte empírica desta pesquisa visando à análise dos dois processos participativos em foco. Coloca-se, assim, uma comparação apenas inicial e tentativa entre as duas experiências de Orçamento Participativo descritas, que cumpre também a função de apresentar as considerações finais deste trabalho. Ressaltando novamente que a breve discussão que se segue dá apenas apontamentos, que podem, e devem, ser aprofundados e ampliados

em estudos que se dediquem a discutir a construção da inovação democrática a partir do OP em Araraquara e São Carlos.

3.3 – Apontamentos para uma comparação dos casos de São Carlos e Araraquara: limites e possibilidades iniciais da inovação democrática nas duas experiências de OP

Observa-se que nos dois municípios o processo participativo desenvolvido com o ciclo do OP – parte principal do *desenho institucional* – segue algumas características apresentadas como fundamentais em outras experiências, o que possibilita sua síntese comparativa com referência no resultado do desenvolvimento inicial de ambas (gestão 2001-2004), visto em 2004¹⁰⁰, pela classificação a partir das três formas alternativas básicas (“mínima”, “intermediária” e “máxima”) apresentadas para este ciclo¹⁰¹. Para enquadrar os casos de São Carlos e Araraquara nesta classificação usa-se da metodologia adotada em Ana Cláudia C. Teixeira e Maria do Carmo Albuquerque, em seu estudo comparativo de quatro experiências de OP (TEIXEIRA & ALBUQUERQUE, 2006).

Quadro 7 – Síntese comparativa do desenho institucional dos casos de OP em São Carlos e Araraquara

	São Carlos	Araraquara
Gestão	2001-2004	2001-2004
Secretaria onde se localiza o OP na estrutura funcional do governo municipal	Secretaria de Governo	Gabinete do Prefeito
Assembléias por bairro	Não	Não
Assembléias por sub-região (ou micro-região)	Não	Sim

¹⁰⁰ É importante destacar que o enquadramento no Quadro 7 diz respeito ao formato que o ciclo do OP em cada uma das cidades tomou no último ano da gestão estudada (2001-2004), portanto alguns tipos de assembléia ou mesmo a função desempenhada pelo COP, em cada um dos casos, foram distintos em parte dos demais anos nesta mesma gestão.

¹⁰¹ Ver capítulo precedente (Capítulo 2, sub-capítulo 2.3, p. 61).

Assembléias por região	Sim	Sim
Assembléias temáticas	Não	Sim
Visitas às prioridades levantadas	Não	Sim
Congresso do OP/ Plenária final/ Plenária geral	Não	Não
Composição do Conselho do OP (COP)	Sociedade civil e executivo (este último sem voto).	Sociedade civil com “assessoria” do executivo (este último não compõe formalmente o COP)
Função do COP	Discutir as regras do “ciclo do OP” a cada ano e acompanhar a execução das demandas.	Decidir sobre a hierarquização de demandas, sobre as regras para o “ciclo do OP” a cada ano e acompanhar a execução das demandas.
Periodicidade das Reuniões do COP	Mensal	Mensal
Assembléias de “retorno”	Não	Não
Acompanhamento da efetivação (execução) das demandas	COP	COP

Fonte: Elaboração própria, baseado em dados da Prefeitura Municipal de São Carlos e da Prefeitura Municipal de Araraquara.

Nos dois OPs estudados, portanto, encontram-se mecanismos centrais a outros casos, como as instâncias intermediárias – fundamentalmente o Conselho do Orçamento Participativo (COP) –, além das plenárias regionais, tudo articulado mais intensamente do início de cada ano até a aprovação da LOA.

Algo não representado no quadro acima, mas também importante considerar, é que as *duas fases*, a primeira de ênfase informativa, e a segunda de ênfase decisória, tanto na experiência de São Carlos (apenas em 2003 não teve a primeira) como em Araraquara, mostram um potencial deliberativo, ao menos inicial, expresso no desenho institucional de ambas.

Apesar de apresentarem um arranjo institucional participativo próximo de outras experiências referenciais de OP, as iniciativas de São Carlos e Araraquara guardam importantes especificidades, como foi visto na descrição de cada uma delas. Tais especificidades mostram, como os estudos de caso em cidades de porte semelhante (SILVA, 2003), adaptações de *desenho institucional*. Porém tais adaptações, como já se

argumentou, não são apenas uma “simplificação” e sim parecem atender às questões apresentadas pelos atores da sociedade civil participantes do OP ou são resposta aos problemas detectados pelos atores do executivo, envolvidos neste processo participativo. Deste modo entende-se aqui que estas adaptações são importantes à adequação de um modelo inicial muitas vezes “idealizado” à prática cotidiana de interação entre Estado e sociedade civil, que mostra os pontos de ineficácia e/ou ineficiência, que acabam mudados para a viabilização do processo, para o estabelecimento do objetivo da co-gestão pública, operação que expressa também algo sobre o nível de compromisso do executivo local com o OP – parte da variável *vontade política*.

Fazendo a diferenciação dos dois casos, a realização das plenárias temáticas é uma das primeiras e mais visíveis distinções entre o processo de São Carlos e Araraquara. Este tipo de assembléia, apesar de ter iniciado nas duas cidades, no caso de São Carlos desde 2001 – neste primeiro ano apenas elegendo representantes para as instâncias intermediárias do OP sem poder para eleger prioridades de investimento – e em Araraquara em 2002, apenas continua e se expande dentro do processo do OP deste segundo caso.

Uma segunda distinção importante é a manutenção da centralidade das instâncias intermediárias no processo do OP em Araraquara, em especial o COP, e seu enfraquecimento gradativo em São Carlos principalmente desde o ciclo de 2003.

Antes de brevemente explorar algumas das conseqüências que as duas distinções acima trazem para o desenvolvimento de cada um dos OPs estudados, é necessário considerar que ambas as experiências têm um declínio significativo da participação neste espaço público de 2001 até 2004. Compreende-se que este processo deva estar fortemente ligado à dificuldade do executivo dos dois municípios em efetivar as demandas deliberadas a partir do OP, ou seja, estas experiências não conseguem estabelecer uma relação positiva entre a implementação do espaço público de co-gestão e a variável *capacidade de investimento*.

Em Araraquara é visível que no início da experiência participativa esta relação entre *capacidade de investimento* e viabilização do OP era razoavelmente positiva, como se pôde verificar nos anos de 2002 e 2003, não contando 2001 por ser o primeiro ano do OP, em que não haviam demandas saídas do processo participativo a serem

executadas. Para estes dois anos houve também queda no número de participações nas assembleias do OP, em relação ao seu primeiro ano, em que ocorreu a maior mobilização da sociedade civil (Gráfico 4). Porém um declínio mais significativo vai ser sentido apenas em 2004, em que começam a acumular um número maior de demandas não efetivadas (Tabela 4).

Para São Carlos esta dificuldade de efetivação de demandas foi sentida desde o início do OP. Em 2002, por exemplo, já ocorre uma grande queda na participação, seguida de outra queda, ainda mais acentuada, em 2003 (Gráfico 1). Apenas em 2004, com a efetivação de mais de 60% das demandas vindas do OP (Tabela 3), entre as atrasadas e as deliberadas para este exercício, é que há um aumento na participação, que se mostra praticamente estável em 2005.

O OP em São Carlos e em Araraquara também aparentemente não tem uma forte relação com a dimensão da redistribuição – considerando obviamente a imprecisão dos indicadores utilizados – mesmo compreendendo que os mecanismos públicos de deliberação democrática foram inicialmente colocados em ambos no período 2001-2004, e que há em menor medida um efeito redistributivo nestas experiências. Não significa isso, contudo, que os dois governos à frente do executivo nesta gestão (cujos prefeitos foram reeleitos para a gestão 2005-2008) não tenham implementado outras políticas públicas buscando mais diretamente este efeito.

Afirmar assim a validade para estes dois casos de parte da tipologia de Avritzer para classificar as experiências de OP, é possível. Nesta classificação, uma das principais variáveis analíticas é a capacidade orçamentária (traduzida neste trabalho como capacidade de efetivar demandas do OP, ou *capacidade de investimento*), para a viabilização das experiências participativas em cidades semelhantes às estudadas aqui. Mesmo assim, deve-se notar que em Araraquara, por exemplo, a participação aumenta no ciclo de 2005 e a efetivação de demandas do OP em 2004 foi baixa em relação aos anos anteriores. E a mudança que parece ter ocorrido, influenciando positivamente a participação, está relacionada ao desenho institucional, pois ao ciclo deste ano foi incorporado um novo formato de assembleia, o “seminário para a prestação de contas”, especificamente para discutir o andamento da efetivação (pelo executivo) das demandas deliberadas no OP.

Quanto a São Carlos, também é visível o impacto da mudança de desenho institucional em 2003 para a participação. Neste caso, porém, a mudança de desenho com a realização de apenas uma “rodada” de assembléias, o que na prática reduz o ciclo do OP apenas a sua segunda fase e junto com a dificuldade colocada pela falta de capacidade de investimento, fazem com que em 2003 a participação em São Carlos tenha uma grande diminuição.

O que parece ter concorrido para a não interrupção na realização do ciclo do OP na cidade de São Carlos, nos anos da gestão 2001-2004, mantendo a maior parte do tempo uma relação positiva com o processo do OP, foi principalmente a reiteração do compromisso do executivo em continuá-lo – com a participação contínua do prefeito e secretários no OP, a busca de tentar adequar o desenho às demandas dos participantes, o aumento na transparência quanto aos investimentos decididos no espaço de co-gestão e fora dele –, ou a *vontade política*.

Quadro 8 – Síntese da relação entre as variáveis analíticas utilizadas e a viabilização do desenvolvimento inicial do OP em Araraquara e São Carlos (2001-2004)

<i>Variáveis</i>	Araraquara	São Carlos
<i>Vontade política</i>	Positiva	Positiva
<i>Capacidade de investimento</i>	Ambígua	Ambígua
<i>Desenho institucional</i>	Positiva	Ambígua

Fonte: Elaboração própria.

Acima foi possível, com as três variáveis (desenho institucional, vontade política e capacidade de investimento) escolhidas para a construção dos dois estudos de caso, apresentar uma síntese comparativa da relação destas com o desenvolvimento inicial dos OPs de Araraquara e de São Carlos, lembrando o caráter apenas de apontamento desta operação, que necessita, portanto, de aprofundamento e ampliação posterior¹⁰².

¹⁰² O “Quadro 8” tem uma direta inspiração na síntese de Marcelo K. Silva para o estudo comparativo por ele realizado de três experiências de OP na Região Metropolitana de Porto Alegre (SILVA, M. K., 2003: p. 173). Diferente deste autor, porém, aqui não é incluída a variável “associativismo”, pois como discutido no capítulo anterior, não houve condições, nem objetivo aqui, para a pesquisa em relação à configuração da sociedade civil local.

Fica visível, portanto, que a dependência do OP de São Carlos em relação à vontade política do executivo é elevada. Assim se pode arriscar dizer que, em médio prazo, a experiência de OP – que até 2004 manteve seu funcionamento e potencial deliberativo, apesar de pequeno, relevante diante do histórico político-institucional da cidade – se tornará pouco viável, se não conseguir uma melhor articulação com as demais variáveis. Lembrando que não foi considerada, pela limitação analítica desta pesquisa, a relação necessária com o associativismo local.

Voltemos agora a duas das principais distinções entre o processo do OP em São Carlos e em Araraquara: o papel desempenhado pelo COP; e a realização das plenárias temáticas. Devem ser feitas algumas observações sobre estas distinções, que dizem respeito, respectivamente, ao exercício de construção da *democracia participativa* e ao exercício da construção da *democracia enquanto modelo de sociabilidade*, ou a *democratização societal*.

Sobre o papel do COP, sua centralidade em Araraquara e seu papel menos destacado em São Carlos – desde o ciclo do OP em 2003 – parece resultar em uma maior articulação no primeiro caso entre novas formas de participação direta e novas formas de representação política da sociedade civil, ou seja, mais próximo de uma concepção de democracia participativa. Segundo a interpretação empregada, isso aumenta a potencialidade deliberativa e pública da primeira experiência, e como consequência mais visível, lhe dá mais sustentação e viabilidade para a continuidade na gestão 2005-2008.

Entretanto, resta sempre o risco como em quaisquer arranjos políticos, institucionalizados ou não, onde existam formas consolidadas de delegação do poder de decisão, da possível constituição de uma “elite participativa” em Araraquara, que se perpetue não só formalmente nas instâncias intermediárias do OP, mas com influência suficiente para lhe determinar os rumos. Tal risco parece mais distante do caso de São Carlos, onde do ponto de vista da intencionalidade dos atores na condução do processo do OP aparentemente há uma sustentação de que sua construção deva se dar na perspectiva da democracia direta, porém este comportamento parece restringir significativamente o potencial de co-gestão pública a partir desta experiência, apesar deste potencial se desenvolver em certa medida, como foi sustentado na descrição deste caso.

Pode-se perceber quase um senso comum constituído entre os atores da sociedade civil, do campo movimentalista, envolvidos tanto na viabilização como na reflexão sobre os espaços públicos de co-gestão (entre Estado e sociedade civil), de que a constituição destes deve servir tanto à democratização político-institucional, como impulsionar a democratização societal.

Entretanto, segundo Boaventura de Sousa Santos enfatiza, mesmo em Porto Alegre, onde os recursos de investimentos deliberados no OP têm atendido prioritariamente às regiões mais pobres do município, os “setores populares mais carentes e menos organizados têm maiores dificuldades de participar” (SANTOS, B. S., 2002a: p.550), o que obviamente apresenta um obstáculo ao maior avanço, através deste espaço, da democratização político-institucional e societal. Na direção de ultrapassá-lo, Santos faz a seguinte consideração:

“A participação democrática é uma forma de investimento político para o qual o capital político mínimo, o de se ser formalmente cidadão, não basta. Terá, pois, de se pensar formas de ação afirmativa que facilitem a participação para os que mais precisam dela, mas são demasiado carentes para sequer ter acesso a ela sem apoio externo.” (SANTOS, B. S., 2002a: p.550).

Não reduzindo as dificuldades para o acesso aos espaços de deliberação pública à esfera econômica, ou “carência”, se deve considerar mesmo para uma política redistributiva, como decisivas outras formas de determinação da desigualdade no acesso aos direitos, como a questão étnico-racial e de gênero. E, para além da redistribuição, esta restrição coloca a necessidade de constituição de uma articulação, em espaços públicos de co-gestão, também com a dimensão do reconhecimento.

É difícil afirmar categoricamente se a participação no OP em São Carlos e Araraquara, entre 2001-2004, apresentou de fato o obstáculo destacado por Santos, pois não se tem dados neste trabalho sobre o perfil dos participantes no período. Apesar disso é bastante razoável supor que esta tendência também deva se apresentar nas duas experiências do interior paulista. Neste sentido, pode-se dizer que no caso de Araraquara, pela manutenção das plenárias temáticas orientadas para dar visibilidade às demandas de atores dos grupos subalternizados, a ação afirmativa a que faz referência

Boaventura, foi esboçada. Em outras palavras, há mais fortemente a dimensão do reconhecimento da diferença neste OP, para que esta diferença não se transforme em desigualdade, que se expressa aqui como desigualdade de acesso à participação política.

Há assim o apontamento de que uma maior democratização político-institucional local é contribuição da implementação de ambos os OPs. Quanto à democratização societal, todavia, apenas o caso de Araraquara parece melhor desenvolvê-la. Mesmo assim, numa política que centralmente pretende a redistribuição – onde a perspectiva “universalista” é um obstáculo à compreensão da diferença –, a dimensão de reconhecimento pode se resumir à visibilidade pública das demandas e não ao seu maior atendimento. Como já demonstrado na descrição do caso de Araraquara, ao menos quanto às demandas dos grupos subalternizados que se explicitam no OP, parece ser isso o que ocorre.

Por fim façamos, para melhor exposição destes apontamentos finais, uma breve síntese dos resultados iniciais da comparação entre as duas experiências de OP:

- i) Há grande dependência, para a viabilidade destes OPs, das variáveis *capacidade de investimento* e *vontade política*, o que ajuda a corroborar a tipologia de Avritzer (2003) para avaliar casos de OP em cidades com o perfil de São Carlos e Araraquara;
- ii) A baixa relação direta das duas experiências com uma dimensão *redistributiva* e os indicativos da importância da variável *desenho institucional* para viabilizar os dois casos de OP – como se vê quando mudanças nesta variável influenciam também a maior ou menor participação nas duas experiências –, entretanto, vão de encontro com a caracterização de Avritzer (2003). Em outras palavras, não a corroboram;
- iii) O entendimento acima também implica que são instrumentos mínimos para a investigação de casos de implementação de OPs, as variáveis analíticas *vontade política*, *desenho institucional* e *capacidade de investimento*;

iv) A manutenção da centralidade das instâncias intermediárias do OP (em especial o COP) em Araraquara, indica maior aproximação com concepção de democracia participativa, aumentando sua potencialidade pública, porém também carrega a possibilidade de constituir uma “elite participativa” nesta experiência. Já São Carlos, sem a manutenção da referida centralidade das instâncias intermediárias, se aproxima da concepção de instituir mecanismos de democracia direta, o que, entretanto, diminui a capacidade de constituição do sentido público deste OP e de um processo mais explícito de co-gestão.

v) Nos dois casos de OP há uma visível maior democratização político-institucional local, como contribuição da implementação de ambos. São assim, apesar das limitações apontadas, efetivos *espaços públicos político-institucionais de co-gestão*. Porém, vê-se a possibilidade de uma maior democratização societal no caso de Araraquara, pela articulação desta experiência com a dimensão do *reconhecimento*;

vi) Porém a dimensão de reconhecimento pode se resumir à visibilidade pública das demandas e não ao seu maior atendimento. Como já demonstrado na descrição do caso de Araraquara, ao menos quanto às demandas dos grupos subalternizados que se explicitam no OP, parece ser o que ocorre em grande medida.

Ao considerar o *reconhecimento das diferenças* nas duas experiências de OP, mesmo como uma de nossas questões subsidiárias nesta investigação, reforçamos o entendimento de que há um potencial de reconhecimento próprio da ampliação dos espaços para a participação democrática, que é o reconhecimento dos subalternizados não apenas como alvo de políticas públicas de redistribuição, mas também como atores da transformação de sua condição. Assim sendo, exercitando mais explicitamente a dimensão normativa da teoria, que já se argumentou não é descartada neste estudo, talvez mais um dos desafios dos Orçamentos Participativos seja também esta articulação entre: ampliação da participação democrática dos cidadãos, redistribuição e reconhecimento.

A possibilidade acima não se esgota nem se realiza apenas no espaço público do OP, mas sim em sinergia com outros espaços públicos de co-gestão, como os Conselhos

da Comunidade Negra e os Conselhos de Direitos da Mulher, ou ainda, em toda uma necessária “arquitetura da participação” (PONTUAL, P., 2005: p.108) que deve se constituir em âmbito municipal. Faz-se fundamental lembrar ainda que esta disposição, apesar de depender da busca de responsabilização do Estado para a garantia de direitos, depende da mesma forma tanto da ação política dos atores da sociedade política, como dos atores da sociedade civil e de como, uns e outros, efetivamente interagem para a construção e, de certa forma, re-significação da democracia e da cidadania no local.

Bibliografia

ALBUQUERQUE CARVALHO, M.C.A. “Participação Social no Brasil hoje”, papers, Instituto Pólis 2, 1998.

_____ & FELGUEIRAS, D. *Orçamento Participativo no ABC – Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*, São Paulo, Publicações Pólis 34, 2000.

_____ “Gênero e Raça no Orçamento Participativo de Santo André”, in ALBUQUERQUE CARVALHO, M.C.A. & RIBEIRO, M. (orgs.) *Gênero e Raça nas políticas públicas: experiências em Santo André – SP*. São Paulo, Publicações Pólis 39, 2001.

ALVAREZ, S., DAGNINO, E. & ESCOBAR, A. “O Cultural e o Político nos Movimentos Sociais latino-americanos”, In ALVAREZ, S., DAGNINO, E. & ESCOBAR, A. *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.

ARRETCHE, M. “Dossiê: Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas”, RBCS Vol. 18, n. 51, fevereiro 2003.

AVRITZER, L. “Teoria Democrática e Deliberação Pública”. *Lua Nova*, nº 50, São Paulo, 2000.

_____ “O Orçamento Participativo: as Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”, In DAGNINO, E. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2002a.

_____ “Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil”, In SANTOS, B.S. *Democratizar a Democracia*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002b.

_____ “O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico”, In AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (Orgs), *A Inovação Democrática no Brasil*, São Paulo, Editora Cortez. 2003.

_____ & NAVARRO, Z. (Orgs), *A Inovação Democrática no Brasil*, São Paulo, Editora Cortez, 2003.

_____ & PEREIRA, M.L.D., “Democracia, Participação e Instituições Híbridas”, *Rev. Teoria e Sociedade*, nº especial, UFMG, março de 2005.

- BALCÃO, N. & MARANHÃO, T.A. “Balanço Político e Desafios de Continuidade do Orçamento Participativo”, papers, Instituto Pólis, 2005.
- BHASKAR, R. “Paradigma” In OUTHWAITE, W. & BOTTOMORE, T. *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1996.
- BOBBIO, N. *Estado, Governo, Sociedade: Para uma teoria geral da política*, São Paulo, Paz e Terra, 1985.
- _____. *O Futuro da Democracia*, São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- BOTTOMORE, T.B. *A Sociologia como Crítica Social*, RJ, Ed. Zahar, 1974.
- BOURDIEU, P. *O Poder Simbólico*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.
- _____, CHAMBOREDON, J. & PASSAREDON, J. *A Profissão de Sociólogo*, Petrópolis, Ed. Vozes, 1999.
- CABANNES, Y. *Documento Base: Presupuesto Participativo y Finanzas Locales*, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Red Urbal 9, Actualización 2005.
- CARVALHO, J. “Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma discussão Conceitual”. Rio de Janeiro. In Rev. DADOS Vol.40, nº 2, 1997, pp.229-250.
- CLASTRES, P. *A Sociedade contra o Estado*, Rio de Janeiro, Francisco Alvez, 1990.
- COSTA, S. “La Esfera Pública y las mediaciones entre cultura y política”. *Metapolítica* Vol.3, n.9, 1999.
- _____. “Complexidade, Diversidade e Democracia: alguns apontamentos conceituais e uma alusão à singularidade brasileira”, In SOUZA, J. (org.) *Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília, Ed. UNB, 2001.
- _____. & AVRITZER, L. “Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina”, ANPOCS (papers), Caxambu, MG, 26-30 de outubro, 2004.
- DAGNINO, E. “Cultura, cidadania e democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana”, In ALVAREZ, S., DAGNINO, E. & ESCOBAR, A. *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.
- _____. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2002.

- _____ “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, In Mato, D. (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- _____, OLVERA, A.J. & PANFICHI (Orgs.) *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*, São Paulo, Ed. Paz e Terra, 2006.
- DANIEL, C. “A gestão local no limiar do novo milênio” in MAGALHÃES, I., TREVAS, V. & BARRETO, L. *Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*, São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.
- D’AVILA FILHO, P., JORGE, V. & COELHO, A. “Acesso ao poder, participação e troca política: orçamento e disputa política municipal”, ANPOCS (papers), Caxambu, MG, 26-30 de outubro, 2004.
- FRASER, N. “Rethinking the Public Sphere – A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy”, In ROBBINS, B. *The Phantom Public Sphere*, University of Minnesota Press, 1995.
- _____ “Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na Era Pós-socialista”, In SOUZA, J. (org.) *Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília, Ed. UNB, 2001.
- GENRO, T. *Utopia Possível*, Porto Alegre, Ed. Artes e Ofícios, 1995.
- _____ & SOUZA, U. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 4ª edição, 2001.
- GIDDENS, A. “Comte, Popper e o Positivismo”, In *Política, Sociologia e Teoria Social*, São Paulo, Ed. UNESP, 1997.
- _____, *Novas Regras do Método Sociológico*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.
- GILROY, P. *O Atlântico Negro*, São Paulo, Ed. 34, 2001.
- GOMES, J.B.B. “O uso da lei no combate ao racismo: direitos difusos e as ações civis públicas”, In GUIMARÃES, A.S.A & HUNTLEY, L. (org.s) *Tirando a Mascara: ensaios sobre o racismo no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- GRAMSCI, A. *Concepção Dialética da História*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978a.
- _____ *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978b.

- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. “Dossiê: Os Movimentos Sociais e a Construção Democrática”. In IDÉIAS – Ano 5 (2)/ 6 (1). Campinas: Gráfica do IFCH – UNICAMP, 1999.
- HABERMAS, J. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. *O Discurso Filosófico da Modernidade*, Lisboa, Publicações Dom Quixote. 1990.
- HONNETH, A. “Democracia como Cooperação Reflexiva. John Dewey e a teoria democrática hoje” In SOUZA, J. (org.) *Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Brasília, Ed. UNB, 2001.
- _____. *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*, São Paulo, Ed. 34, 2003.
- HUNTINGTON, S. *A Terceira Onda: a democratização no final do século XX*, SP, Ed. Ática, 1994.
- KERBAUY, M.T.M. *A Morte dos Coronéis: política interiorana e poder local*, Tese de Doutorado, PUC-SP, 1992.
- KUHN, T.S. *Estrutura das Revoluções Científicas*, São Paulo, Ed. Perspectiva, 2005.
- LAVALLE, A.G. “Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990”, In *Novos Estudos* 66, julho 2003.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo. Alfa-Omega. 1975.
- MARINO JÚNIOR, J. *O Orçamento Participativo e Poder Local – um estudo sobre Araraquara, Franca e São Carlos no período 1999/2002*, Tese de Doutorado, UFSCar, 2005.
- MARQUETTI, A. “Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre”. In AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (Org). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo. Editora Cortez. 2003.
- MARRARA, Z. *Representação Política e Processo Eleitoral: um estudo de caso em São Carlos*, Dissertação de Mestrado, UFSCar, 1998.
- MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.
- MELO, M. “Estado, governo e políticas públicas”, in MICELI, S. (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1975-1995)*, São Paulo, Sumaré, 1999.

- MILL, S. *Considerações sobre o Governo Representativo*, Brasília, Ed. UNB, 1980.
- MORAIS, D.S. “Afastamento e reencontro: epistemologia das ciências sociais e a relação destas com o senso comum”, *Revista Versões*, ano I, n.º1., São Carlos: UFSCar, Jul-Dez 2005, pp.144-161.
- MORTATTI, M.E.V. *Gestão Democrática como um processo de Educação para a Cidadania*, Dissertação de Mestrado, USP – São Paulo, 2006.
- NASCIMENTO, A. & NASCIMENTO, E. L., “Reflexões sobre o movimento negro no Brasil, 1938-1997”, in GUIMARÃES, A. S. A. & HUNTLEY, L., *Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- NAVARRO, Z. “O ‘Orçamento Participativo’ de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico”, In AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (Org). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo. Editora Cortez. 2003.
- OLIVEIRA, A.C.J. *Participação Popular e Clientelismo em São Carlos*, Dissertação de Mestrado, UNESP – Araraquara, 1998.
- OLIVEIRA, E., MANCUSO & MASSELLI, “Projeto: Indicadores sociais das cidades médias paulistas”, NPD/DCSo/UFSCar, mimeo, 2005.
- PAOLI, M.C. “Movimentos Sociais no Brasil: Em busca de um estatuto político”, In HELMANN, M. (org.) *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil*, São Paulo, Marco Zero, 1995.
- _____ & TELLES, V.S. “Direitos Sociais, Conflitos e Negociações no Brasil Contemporâneo”, In ALVAREZ, S.E., DAGNINO, E. & ESCOBAR, A. *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*, Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.
- PONTUAL, P. *O processo educativo no Orçamento Participativo*, Tese de Doutorado, PUC-SP, 2000.
- _____ “Democracia representativa, democracia direta e democracia participativa”, In ABRAMO, Z. W. & FRATI, M. *Democratização do Parlamento: alargando as fronteiras da representação e da participação política*, São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2005.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARAQUARA – COORDENADORIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. *Orçamento Participativo: você decide onde investir*

- em nossa cidade*. Araraquara. Publicação da Prefeitura do Município de Araraquara. 2002.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO CARLOS. *Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo*. São Carlos. Publicação da Prefeitura do Município de São Carlos. 2001.
- REIS, F.W. “Cidadania, Mercado e Sociedade Civil”. In DINIZ, E., LOPES, J.S.L. & PRANDI, R. (orgs.) *O Brasil no Rastro da Crise*, ANPOCS/HUCITEC/IPEA, 1994.
- REIS, E.P. “Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas”, RBCS Vol. 18, n. 51, fevereiro 2003.
- RIBEIRO, A.C.T. & GRAZIA, G. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*, Fórum Nacional de Participação Popular, RJ, Ed. Vozes, 2003.
- ROSEMBERG, F. “O branco no IBGE continua branco na ação afirmativa?”. *Estud. av.*, 2004, vol.18, no.50, p.61-66. ISSN 0103-4014.
- ROVER, O.J. “O Orçamento Participativo de Chapecó e sua dimensão rural” in AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. *A Inovação Democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora, 2003.
- SAKITA, D. Z. *Governança Pública e Poder Local: Avaliação do Orçamento Participativo de Araraquara*, Relatório de Estágio em Administração Pública, UNESP – Araraquara, mimeo, 2005.
- SALLUM JR., B. “O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo”. *Tempo Social; Rev.Sociol. USP*, São Paulo, 11(2): 23-47, fev.2000.
- SÁNCHEZ, F. R. *OP: Trajetória Paulistana de uma Inovação Democrática*, Tese de Doutorado, PUC-SP, mimeo, 2004.
- SANTOS, B. S. *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*. São Paulo, Cortez Editora, 1995.
- _____. *A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência*, São Paulo, Ed. Cortez, 2000.
- _____. “As Tensões da Modernidade”, In: *Cidadania e Justiça*, Ano 5, nº10, 2001.
- _____. (org.) *Democratizar a Democracia*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002a.

- _____. (org.) *A Globalização e as Ciências Sociais*, São Paulo, Ed. Cortez, 2002b.
- _____ & AVRITZER, L. “Introdução: para ampliar o cânone democrático” in SANTOS, B. S. (org.) *Democratizar a Democracia*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1978.
- _____ *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*, Rio de Janeiro, Rocco, 1998.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, in Os Economistas, São Paulo, Ed. Abril, 1985.
- SEMPRINI, A. *Multiculturalismo*, SP, EDUSC, 1999.
- SERAFIM, L. & TEIXEIRA, A.C.C. “Balanço e desafios para a continuidade do Orçamento Participativo - gestão 2005-2008”. Instituto Pólis, 2006. Disponível para download em: <http://www.polis.org.br/download/282.pdf>
- SILVA, M.K. “A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados” in AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. *A Inovação Democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora, 2003.
- _____ “Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional”, *Rev. Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.
- SOUZA, C. “Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo”, *São Paulo Perspec.*, vol. 15, n. 4, Dez. 2001.
- _____ “‘Estado do campo’ da pesquisa em políticas públicas no Brasil”, *RBCS* Vol. 18, n. 51, fevereiro 2003.
- TAYLOR, C. *Argumentos Filosóficos*, RJ, Edições Loyola, 2000.
- TEIXEIRA, A.C.C. “O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência” in AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. *A Inovação Democrática no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora, 2003.
- _____ & ALBUQUERQUE, M.C.A., “Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático” in DAGNINO, E., OLVERA, A.J. & PANFICHI (Orgs.) *A Disputa pela Construção Democrática na América Latina*, São Paulo, Ed. Paz e Terra, 2006.

- TOCQUEVILLE, A. *A Democracia na América*. Coleção Os Pensadores, São Paulo, Editora Abril, 1989.
- VIGLIO, J.E. *Avaliação da experiência do Orçamento Participativo numa cidade média: o caso de Jaboticabal-SP*, Dissertação de Mestrado, UFSCar, 2004.
- WALLERSTEIN, I. “Sistema-Mundo”, In OUTHWAITE, W. & BOTTOMORE, T. *Dicionário do Pensamento Social do Século XX*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1996.
- WAMPLER, B. “Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados” In AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (Org). *A Inovação Democrática no Brasil*, São Paulo, Editora Cortez, 2003.
- _____ & AVRITZER, L. “Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático”, In COELHO, V.S.P. & NOBRE, M. (orgs.) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*, São Paulo, Ed. 34, 2004.
- WEBER, M. *Ensaio de Sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar, 1974.
- _____ “Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída”, In Os Pensadores, São Paulo, Abril Cultural, 1985.
- _____ *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo*, São Paulo, Companhia das Letras, 2004.
- WILLIAMS, R. *Marxism and Literature*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

ANEXO 1**REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO**
PARTICIPATIVO - SÃO CARLOS – 2001**CAPÍTULO I - Da Composição e das Atribuições**

ARTIGO 1º - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo - COP - é um órgão de participação da comunidade, tendo por finalidade fiscalizar, elaborar sugestões para o planejamento e propor alterações para a composição da receita e da despesa do Orçamento do Município de São Carlos.

ARTIGO 2º- O Conselho Municipal do Orçamento Participativo será composto pelos seguintes membros:

I - 2 (dois) Conselheiros titulares e 2 (dois) Conselheiros suplentes eleitos em cada uma das regiões da cidade definidas pelo Orçamento Participativo;

II - 2 (dois) Conselheiros titulares e 2 (dois) Conselheiros suplentes eleitos em cada uma das Plenárias Temáticas;

III - 1 (um) representante e 1 (um) suplente dos Sindicatos dos Trabalhadores de São Carlos;

IV - 1 (um) representante e 1 (um) suplente da União das Associações de Moradores de São Carlos ou entidade respectiva;

V - 2 (dois) representantes do Executivo Municipal.

Parágrafo único - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, não tendo direito a voto.

ARTIGO 3º - Os Conselheiros das Regiões da cidade e das Plenárias Temáticas serão eleitos na 2ª Assembléia Geral Popular (fase deliberativa), coordenada pela Administração Municipal.

§ 1º As inscrições de chapas para Conselheiros somente serão aceitas quando estiverem completas, com indicação de dois titulares e dois suplentes;

§ 2º Havendo mais do que duas chapas a eleição ocorrerá em dois turnos, aplicando-se a tabela de proporcionalidade apenas no segundo turno com as duas chapas vencedoras do primeiro turno.

§ 3º Se no primeiro turno uma chapa obtiver mais do que 85% dos votos, não será necessário do segundo turno, considerando-se eleita.

§ 4º No caso de duas chapas para a eleição dos Conselheiros, será aplicada a seguinte tabela de proporcionalidade:

Mais de 85% dos votos	2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes;
62,6% a 85% dos votos	2 (dois) titulares e 1 (um) suplente;
55,1% a 62,5% dos votos	2 (dois) titulares;
45% a 55% dos votos	1 (um) titular e 1 (um) suplente;
37,6% a 44,9% dos votos	2 (dois) suplentes;
15% a 37,5% dos votos	1 (um) suplente;
Menos de 15% dos votos	não elege

ARTIGO 4º- As Regiões e Plenárias Temáticas definirão o número de seus delegados na 2ª Assembléia Geral Popular (2ª Rodada) na seguinte proporção:

FAIXAS	CRITÉRIOS	DELEGADOS
Até 100	01 para 10	+ 10
101 a 250	01 para 20	+ 08
251 a 400	01 para 30	+ 05
401 a 550	01 para 40	+ 04
551 a 700	01 para 50	+ 03
701 a 850	01 para 60	+ 03
851 a 1000	01 para 70	+ 02
Acima de 1000	01 para 70	+ 01

Parágrafo único - Os participantes da 2ª Rodada deverão se identificar na lista de presença, indicando a comunidade/associação a qual pertencem, para que a partir da correta identificação possa ser definido, pelo critério da proporcionalidade, qual o número exato de Delegados.

ARTIGO 5º - Os Conselheiros representantes da (União das Associações de Moradores de São Carlos ou entidade equivalente e do Sindicatos dos Trabalhadores de São Carlos) serão indicados em assembleias

organizadas pelas próprias entidades mas em datas acordadas com antecedência de 48h com a Coordenação do Orçamento Participativo.

Parágrafo único – A cópia das atas das assembléias deverá ser enviada à Coordenação do Orçamento Participativo.

ARTIGO 6º - Poderão ser candidatos(as) ao Conselho aqueles(as) que, comprovadamente:

I – Sejam munícipes de São Carlos;

II – Sejam moradores(as) da região em que serão candidatos(as);

III – Sejam maiores de 16 anos;

IV – Não sejam detentores(as) de mandato eletivo nos Poderes Legislativo ou Executivo;

V – Não tenham cargo em comissão, de confiança ou Função Gratificada nos Poderes Públicos Municipal, Estadual e Federal.

Parágrafo Único - Não poderá ser Conselheiro, titular ou suplente, aquele que já tiver assento em outro Conselho Municipal.

ARTIGO 7º - O munícipe só poderá se candidatar a Conselheiro por uma única Região da cidade ou Plenária Temática.

Parágrafo único - Os participantes poderão votar na Plenária Deliberativa da sua região e nas Plenárias Deliberativas Temáticas.

ARTIGO 8º - O mandato dos Conselheiros eleitos em 2001 será extemporâneo até a eleição do próximo Conselho no ano de 2002, sendo permitida uma reeleição consecutiva.

§ 1º – Havendo renúncia ou perda do mandato do Conselheiro titular, e na impossibilidade dos suplentes assumirem o cargo, este será declarado vago.

§ 2º - Sendo declarada a vacância do cargo, o Conselho deverá providenciar eleição extraordinária para preenchê-lo.

ARTIGO 9º - A Prefeitura providenciará a infra-estrutura necessária ao funcionamento do Conselho, disponibilizando aos Conselheiros consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município de São Carlos, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada.

ARTIGO 10º - Após a conclusão das licitações para as obras definidas pelo Orçamento Participativo, conforme os critérios definidos (veja Anexo ao final), os engenheiros responsáveis deverão fazer contato com os Conselheiros da Região para acionar a Comissão de Obras do Bairro.

§ 1º Antes do início da obra, será realizada a primeira reunião com a Comissão para conhecimento do projeto e da rotina de acompanhamento da obra.

§ 2º Após o término da obra a Comissão deve apresentar parecer por escrito da mesma, para sua efetiva conclusão.

CAPÍTULO II - Das Competências

ARTIGO 11 - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

I - Apreciar, emitir opinião e indicar alteração no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.

II - Apreciar, emitir opinião e indicar alteração no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do Orçamento Participativo;

III - Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento;

IV – Apreciar, emitir opinião e indicar alteração na metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos;

V - Apreciar, emitir opinião e indicar alteração no todo ou em parte sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade;

VI - Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente a questões técnicas;

VII - Indicar 04 Conselheiros (02 titulares e 02 suplentes) que irão compor a Comissão Paritária;

VIII - Indicar 04 Conselheiros (02 titulares e 02 suplentes) como representantes do COP para compor a Comissão Tripartite.

a) A Comissão Tripartite é composta pelo COP, pela Prefeitura Municipal e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de São Carlos, e tem a finalidade de acompanhar os processos de concurso público para provimento dos cargos na Prefeitura Municipal de São Carlos;

b) Os representantes deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas à Comissão Tripartite;

IX - Acompanhar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseando-se no relatório informatizado, com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado;

X - Indicar representantes do Conselho do Orçamento Participativo em outros Conselhos;

XI - Garantir a possibilidade de participação para todos os Conselheiros e delegados portadores de necessidades especiais, em todas as atividades em que sua presença seja necessária.

ARTIGO 12 - Para instalação da reunião do COP (Conselho Municipal do Orçamento Participativo) é necessário o quorum de metade mais uma das Regiões e Temáticas e/ou metade mais um dos Conselheiros.

§ 1º Será adotado o mesmo critério de maioria simples para aprovação das deliberações do Conselho.

§ 2º Na primeira reunião do COP deverá ser definida sua dinâmica de funcionamento (dia, hora e local das reuniões, tempo de intervenção, período de informe, etc.).

§ 3º - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo, que as acolherá ou vetará, no todo ou em parte.

§ 4º - Vetada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação.

§ 5º – O veto poderá ser rejeitado por decisão de dois terços dos membros do Conselho. Nessa hipótese, a matéria será novamente encaminhada ao Prefeito Municipal para apreciação e decisão final.

ARTIGO 13 - Fica o Executivo incumbido de abrir o processo de discussão anual da peça Orçamentária até 30 de março, ou seja, 30 dias antes de enviar a proposta da **LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias - à Câmara de Vereadores.

ARTIGO 14 - Anualmente, até o final de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior) e do Orçamento do Município do ano anterior (despesas X receitas), através de Assembléias Regionais e Plenárias Temáticas.

ARTIGO 15 - A Comissão Paritária deverá propor, no início do processo de discussão, uma metodologia adequada para proceder ao estudo da peça

Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como o cronograma de trabalho.

Parágrafo único – As Comissões Paritária e Tripartite deverão divulgar, na reunião subsequente do COP, as cópias das atas de suas reuniões, com as deliberações e encaminhamentos.

CAPÍTULO III - Da Organização Interna

ARTIGO 16 - O COP terá a seguinte organização interna:

I - Comissão Paritária;

II - Secretaria Executiva;

III - Conselheiros;

IV - Comissão de Comunicação;

V - Fórum de Delegados.

SEÇÃO 1º - Da Coordenação

ARTIGO 17 - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo será coordenado pela Comissão Paritária.

Parágrafo Único - A Comissão Paritária será composta por 4 (quatro) membros do Poder Executivo Municipal e 4 (quatro) Conselheiros do COP, sendo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes.

ARTIGO 18 - À Comissão Paritária compete:

I - Convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho.

a) A presidência das reuniões do Conselho deverá ser ocupada entre os representantes do Governo;

II - Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às suas atividades, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;

III - Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria exigir;

IV – Propor calendário para apresentação e apreciação pelo Conselho dos projetos do Governo do PPA – Plano Plurianual, da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA – Lei Orçamentária Anual, bem como das propostas de política tributária e de arrecadação do Poder Público Municipal;

V – Submeter à apreciação do Conselho a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária das Obras e Atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio;

VI - Convocar os delegados para informá-los sobre o processo de discussão do Conselho;

VII - Encaminhar ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;

VIII - Consultar a Plenária sobre a necessidade de reservar um período de tempo no início das reuniões do Conselho para informes;

IX - Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

X - Coordenar e planejar as atividades do Conselho;

XI - Discutir e propor as pautas e o calendário das reuniões;

XII - Reunir-se, em sessão ordinária, no mínimo uma vez por semana;

XIII - Prestar contas ao Conselho de suas atividades;

XIV - Informar as ausências dos Conselheiros titulares e suplentes ao Conselho, bem como às respectivas Regiões ou Temáticas;

XV - Apreciar e mediar conflitos nas Regiões e Temáticas referente à divergências quanto à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;

XVI - Organizar Seminário anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos Conselheiros e Delegados;

XVII - Discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais regiões.

SEÇÃO 2º - Da Secretaria Executiva

ARTIGO 19 - A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da Coordenação do Orçamento Participativo.

ARTIGO 20 - São atribuições da Secretaria Executiva:

I - Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros(as);

II - Realizar o controle de frequência nas Reuniões do Conselho, informando mensalmente, os resultados à Comissão Paritária, para análise e providências;

III - Organizar o cadastro dos representantes das Regiões e Temáticas;

IV - Fornecer aos Conselheiros cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;

V - Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, para livre acesso dos Conselheiros;

VI - Fornecer apoio material (cópias xerox, correspondências, etc.) ao trabalho dos Conselheiros;

VII - Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;

VIII - Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal.

SEÇÃO 3º - Dos Conselheiros

ARTIGO 21 - São direitos dos Conselheiros:

I - Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;

II - Participar com direito a voz e voto das Assembléias Gerais (Rodadas) e Reuniões da sua Região ou Temáticas;

III - Acompanhar o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.

ARTIGO 22 - São deveres dos Conselheiros:

I - Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

II - Comparecer às Reuniões e Assembléias Gerais (Rodadas) convocadas pelo Conselho e/ou Regiões e Temáticas;

III - Realizar pelo menos uma reunião mensal com os delegados, representantes da comunidade e do Movimento Popular Organizado;

IV – Informar, nos Fóruns Regionais e Temáticos, o processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;

V - Na ausência do titular, o Conselheiro suplente assumirá automaticamente com direito a voz e voto;

VI - Assistir ao Seminário do COP visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;

ARTIGO 23 - Os Conselheiros perderão seus mandatos:

I – Por decisão do Fórum de Delegados do Orçamento Participativo da Região ou Temática do Conselheiro, convocado especialmente para este fim com prazo de 15 dias de antecedência.

§ 1º Para cassação do mandato será necessário quorum mínimo de metade mais um dos delegados eleitos.

§ 2º A cassação dar-se-á por deliberação de 2/3 (dois terços) dos presentes no Fórum de Delegados Regionais ou Temáticos do Orçamento Participativo, conforme o caso;

II – Pela ausência em três (03) reuniões consecutivas ou cinco (05) alternadas sem justificativa;

§ 3º A Região ou Temática que não se fizer presente por seus representantes titulares e/ou suplentes em (03) três reuniões consecutivas ou (05) cinco alternadas, deverá realizar Assembléia Geral para escolha de novos Conselheiros Titulares e Suplentes, convocada pela Comissão Paritária;

§ 4º Os suplentes também terão suas faltas computadas e informadas;

§ 5º A justificativa para as faltas terá que ser apresentada por escrito, dirigida à Comissão Paritária, em até 07 (sete) dias a contar da falta;

§ 6º Presumem-se justificadas as ausências de Delegados e Conselheiros portadores de necessidades especiais às reuniões de comissões, plenárias e debates do COP, se estes não tiverem garantida sua possibilidade de acesso.

SEÇÃO 4º - Das Reuniões

ARTIGO 24 - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo reunir-se-á ordinariamente duas vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

ARTIGO 25 - Trimestralmente será utilizada uma pauta de reunião, para avaliação do processo de desenvolvimento do COP.

Parágrafo único – Nessa reunião as faltas e presenças serão computadas normalmente.

ARTIGO 26 - As reuniões do Conselho são abertas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem de inscrição, que deverá ser requerida à Coordenação dos Trabalhos.

Parágrafo Único - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo poderá estender o direito a voz aos demais presentes, através de votação específica na reunião em curso.

ARTIGO 27 – Nas reuniões terão direito a voto apenas os Conselheiros titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

SEÇÃO 5º - Das atribuições da Comissão de Comunicação

ARTIGO 28 – São atribuições da Comissão de Comunicação:

I - Divulgar e informar a população de São Carlos sobre as atividades do COP e o processo do Orçamento Participativo;

II - Executar política de divulgação através de contatos com os meios de comunicação;

CAPÍTULO IV - Dos Delegados

ARTIGO 29 - São atribuições dos delegados:

I - Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

II - Participar das reuniões mensais organizadas pelos Conselheiros nas Regiões Temáticas;

III - Apoiar os Conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho Municipal do Orçamento Participativo;

IV - Acompanhar o Plano de Investimentos desde a sua elaboração até a conclusão das obras;

V - Compor as comissões temáticas, juntamente com pessoas da comunidade, com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas;

VI - Indicar alteração, em conjunto com representantes, sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;

VII - Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;

VIII - Indicar, em conjunto com os Conselheiros, alterações no regimento interno no COP e modificações no processo do Orçamento Participativo;

IX - Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras, desde a elaboração do projeto e licitação até sua conclusão;

X - Elaborar os diagnósticos regionais do Fórum de serviços que cuida da conservação e manutenção dos espaços públicos;

ARTIGO 30 - Não poderá ser delegado o detentor de cargo em comissão, confiança ou com função gratificada nos Poderes Legislativo e Executivo, ou detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).

ANEXO – Critérios

Critérios para definição de obras

I - As Assembléias Regionais levantarão em uma primeira Reunião quais as carências de obras e serviços que a Região necessita:

II - As Secretarias Municipais analisarão cada necessidade levantada segundo critérios técnicos de viabilidade, assim, como custo de implantação e, quando houver, manutenção;

III - Em uma segunda Reunião Regional serão votadas as cinco prioridades temáticas e as quatro obras em ordem de prioridade;

IV – O Conselho do Orçamento Participativo pontuará as prioridades levando em conta os seguintes critérios e pesos:

- Número de habitantes da Região _____ 2
- Carência _____ 4
- Prioridade Temática da Região _____ 4
- Prioridade de Obras da Região _____ 4

Critérios Gerais 2001

a) Carência*	Nota
a) 39 a 40	1
b) de 34 a 38	2
c) de 28 a 33	3
d) de 20 a 27	4
e) de 1 a 19	5

* De acordo com a Planta Genérica de Valores.

b) População total da Região* Nota

a) Até 2.000 habitantes	1
b) de 2.001 a 4.000	2
c) de 4.001 a 6.000	3
d) acima de 6.001	4

* De acordo com o número de ligações de água do SAAE.

c) Prioridade temática da Região Nota

a) Quinta prioridade	1
b) Quarta prioridade	2
c) Terceira prioridade	3
d) Segunda Prioridade	4
e) Primeira Prioridade	5

d) Prioridade de Obras por região Nota

a) Primeira Prioridade	4
b) Segunda Prioridade	3
c) terceira Prioridade	2
d) Quarta Prioridade	1

Critérios de Desempate

1º	Prioridade de Obras	(votada)
2º	Carência	(Pontuação pré-estabelecida)
3º	População	(Pontuação pré-estabelecida)
4º	Temática	(votada)

ANEXO 2

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – SÃO CARLOS – 2004**CAPÍTULO I - Da Composição e das Atribuições**

ARTIGO 1º - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo - COP - é um órgão de participação da comunidade, tendo por finalidade fiscalizar, elaborar sugestões para o planejamento e propor alterações para a composição da receita e da despesa do Orçamento do Município de São Carlos.

ARTIGO 2º- O Conselho Municipal do Orçamento Participativo será composto pelos seguintes membros:

I - 2 (dois) Conselheiros titulares e 2 (dois) Conselheiros suplentes eleitos em cada uma das regiões da cidade definidas pelo Orçamento Participativo;

II - 2 (dois) Conselheiros titulares e 2 (dois) Conselheiros suplentes eleitos em cada uma das Plenárias Temáticas;

III - 2 (dois) representantes e 2 (dois) suplentes dos Sindicatos dos Trabalhadores de São Carlos;

IV - 2 (dois) representantes e 2 (dois) suplentes das Associações de Moradores de São Carlos;

V - 2 (dois) representantes do Executivo Municipal.

Parágrafo único - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, não tendo direito a voto.

ARTIGO 3º - Os Conselheiros das Regiões da cidade e das Plenárias Temáticas serão eleitos na 2ª Assembléia Geral Popular (fase deliberativa), coordenada pela Administração Municipal.

§ 1º As inscrições de chapas para Conselheiros somente serão aceitas quando estiverem completas, com indicação de dois titulares e dois suplentes, e deverão ser realizadas na 1ª. Reunião Regional ou Temática;

§ 2º A(s) chapa(s) inscritas na 1ª. Reunião Regional ou Temática para Conselheiro deverá(ão) passar por um breve curso de formação antes da eleição que ocorrerá na 2ª. fase do processo;

§ 3º Havendo mais do que duas chapas a eleição ocorrerá em dois turnos, aplicando-se a tabela de proporcionalidade apenas no segundo turno com as duas chapas vencedoras do primeiro turno.

§ 4º Se no primeiro turno uma chapa obtiver mais do que 85% dos votos, não será necessário o segundo turno, considerando-se eleita.

§ 5º No caso de duas chapas para a eleição dos Conselheiros, será aplicada a seguinte tabela de proporcionalidade:

Mais de 85% dos votos	2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes;
62,6% a 85% dos votos	2 (dois) titulares e 1 (um) suplente;
55,1% a 62,5% dos votos	2 (dois) titulares;
45% a 55% dos votos	1 (um) titular e 1 (um) suplente;
37,6% a 44,9% dos votos	2 (dois) suplentes;
15% a 37,5% dos votos	1 (um) suplente;
Menos de 15% dos votos	não elege

ARTIGO 4º- As Regiões e Plenárias Temáticas definirão o número de seus delegados na 2ª Assembléia Geral Popular (2ª Rodada) na seguinte proporção:

FAIXAS	CRITÉRIOS	DELEGADOS
Até 100	01 para 10	+ 10
101 à 250	01 para 20	+ 08
251 à 400	01 para 30	+ 05
401 à 550	01 para 40	+ 04
551 à 700	01 para 50	+ 03
701 à 850	01 para 60	+ 03
851 à 1000	01 para 70	+ 02
Acima de 1000	01 para 70	+ 01

Parágrafo único - Os participantes da 2ª Rodada deverão se identificar na lista de presença, indicando a comunidade/associação a qual pertencem, para que a partir da correta identificação possa ser definido, pelo critério da proporcionalidade, qual o número exato de Delegados.

ARTIGO 5º - Os Conselheiros representantes das Associações de Bairros e dos Sindicatos de São Carlos serão indicados em assembléias organizadas pelas próprias entidades mas em datas acordadas com antecedência de 48h com a Coordenação do Orçamento Participativo.

Parágrafo único – A cópia das atas das assembléias deverá ser enviada à Coordenação do Orçamento Participativo.

ARTIGO 6º - Poderão ser candidatos (as) ao Conselho aqueles(as) que, comprovadamente:

I – Sejam munícipes de São Carlos;

II – Sejam moradores (as) da região em que serão candidatos(as);

III – Sejam maiores de 16 anos;

IV – Não sejam detentores (as) de mandato eletivo nos Poderes Legislativo ou Executivo;

V – Não tenham cargo em comissão, de confiança ou Função Gratificada nos Poderes Públicos Municipal, Estadual e Federal.

ARTIGO 7º - O munícipe somente poderá ser eleito como Conselheiro e Delegado por uma única Região da cidade ou Plenária.

Parágrafo único - Os participantes poderão votar na Plenária Deliberativa da sua região e nas Plenárias Deliberativas Temáticas.

ARTIGO 8º - O mandato dos Conselheiros será até a eleição do próximo Conselho, sendo permitida uma reeleição consecutiva para a mesma Regional ou Temática.

§ 1º – Havendo renúncia ou perda do mandato do Conselheiro titular, e na impossibilidade dos suplentes assumirem o cargo, este será declarado vago.

§ 2º - **Sendo declarado a vacância do cargo, o Conselho deverá acompanhar a votação de escolha de um novo Conselheiro dentre os Delegados daquela Região ou Temática onde a vaga existir. Haverá eleição extraordinária na Região em caso desta não possuir delegados para ocupar a vaga. São de responsabilidade da Comissão Paritária o acompanhamento de faltas, renúncias e processos de substituição de Conselheiros.**

ARTIGO 9º - O Município providenciará a infra-estrutura necessária ao funcionamento do Conselho, disponibilizando aos Conselheiros consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município de São Carlos, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada que deve ser solicitada a Coordenação do Orçamento Participativo.

Parágrafo único: Todas as solicitações de informações e/ou solicitação de demandas a serem encaminhadas a Prefeitura Municipal de São Carlos pelos Conselheiros e Delegados deverão ocorrer via Coordenação do Orçamento Participativo que será responsável pelo correto encaminhamento e resposta ao demandante.

ARTIGO 10º - Após a conclusão das licitações para as obras definidas pelo Orçamento Participativo, os engenheiros responsáveis por cada uma delas deverão fazer contato com os Conselheiros da Região para acionar a Comissão de Obras do Bairro.

§ 1º Antes do início da obra, será realizada a primeira reunião com a Comissão para conhecimento do projeto e da rotina de acompanhamento da obra.

§ 2º Após o término da obra a Comissão deve apresentar parecer por escrito da mesma, para sua efetiva conclusão.

CAPÍTULO II - Das Competências

ARTIGO 11 - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

I - Apreciar, discutir e opinar sobre as diretrizes da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.

II - Apreciar, emitir opinião e indicar alteração no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do Orçamento Participativo;

III - Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento;

IV - Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos;

V - Apreciar, emitir opinião e indicar alteração no todo ou em parte sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade;

VI - Solicitar a Coordenação do Orçamento Participativo documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente a questões técnicas;

VII - Indicar 04 Conselheiros (02 titulares e 02 suplentes) que irão compor a Comissão Paritária;

VIII - Indicar 06 Conselheiros (03 titulares e 03 suplentes) como representantes do COP para compor a Comissão Tripartite.

a) A Comissão Tripartite é composta pelo COP, pela Prefeitura Municipal e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de São Carlos, e tem a finalidade de acompanhar os processos de concurso público para provimento dos cargos na Prefeitura Municipal de São Carlos, com a finalidade de garantir transparência no processo de seleção;

b) Os representantes deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas à Comissão Tripartite;

IX - Acompanhar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseando-se no relatório informatizado, com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado;

X - Indicar representantes do Conselho do Orçamento Participativo em outros Conselhos, quando solicitado;

XI - Garantir a possibilidade de participação para todos os Conselheiros e delegados portadores de necessidades especiais, em todas as atividades em que sua presença seja necessária.

ARTIGO 12 - Para instalação da reunião do COP (Conselho Municipal do Orçamento Participativo) é necessário o quorum de metade mais uma das Regiões e Temáticas e/ou metade mais um dos Conselheiros.

§ 1º Será adotado o mesmo critério de maioria simples para aprovação das deliberações do Conselho.

§ 2º Na primeira reunião do COP deverá ser definida sua dinâmica de funcionamento (dia, hora e local das reuniões, tempo de intervenção, período de informe, etc.).

§ 3º - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo.

ARTIGO 13 - Fica o Executivo incumbido de abrir o processo de discussão anual da peça Orçamentária até 30 de março, ou seja, 30 dias antes de enviar a proposta da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias - à Câmara de Vereadores.

ARTIGO 14 - Anualmente, até o final de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior) e do Orçamento do Município do ano anterior (despesas X receitas), através de Assembléias Regionais e Plenárias Temáticas.

ARTIGO 15 - A Comissão Paritária deverá propor, no início do processo de discussão, uma metodologia adequada para proceder ao estudo da peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como o cronograma de trabalho.

Parágrafo único – As Comissões Paritária e Tripartite deverão divulgar, na reunião subsequente do COP, as cópias das atas de suas reuniões, com as deliberações e encaminhamentos.

CAPÍTULO III - Da Organização Interna

ARTIGO 16 - O COP terá a seguinte organização interna:

- I - Comissão Paritária;
- II - Secretaria Executiva;
- III - Conselheiros;
- IV - Coordenação de Comunicação;
- V - Fórum de Delegados.
- VI – Seminário Anual

SEÇÃO 1º - Da Coordenação

ARTIGO 17 - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo será coordenado pela Comissão Paritária.

Parágrafo Único - A Comissão Paritária será composta por 4 (quatro) membros do Poder Executivo Municipal e 4 (quatro) Conselheiros do COP.

ARTIGO 18 - À Comissão Paritária compete:

I - Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho.

a) A presidência das reuniões do Conselho deverá ser ocupada entre os representantes do Governo;

II - Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às suas atividades, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;

III - Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria exigir;

IV – Submeter à apreciação do Conselho a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária das Obras e Atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio;

V - Encaminhar ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;

VI - Consultar a Plenária sobre a necessidade de reservar um período de tempo no início das reuniões do Conselho para informes;

VII - Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

VIII - Coordenar e planejar as atividades do Conselho;

IX - Discutir e propor as pautas e o calendário das reuniões;

X - Reunir-se, em sessão ordinária quinzenalmente;

XI - Prestar contas ao Conselho de suas atividades;

XII - Informar as ausências dos Conselheiros titulares e suplentes ao Conselho, bem como às respectivas Regiões ou Temáticas;

XIII - Apreciar e mediar conflitos nas Regiões e Temáticas referente à divergências quanto à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;

XIV - Organizar Seminário anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos Conselheiros e Delegados;

XV - Discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais regiões.

SEÇÃO 2º - Da Secretaria Executiva

ARTIGO 19 - A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da Coordenação do Orçamento Participativo.

ARTIGO 20 - São atribuições da Secretaria Executiva:

I - Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros (as) e Delegados(as);

II - Realizar o controle de frequência nas Reuniões do Conselho, informando mensalmente, os resultados à Comissão Paritária, para análise e providências;

III - Organizar o cadastro dos representantes das Regiões e Temáticas;

IV - Fornecer aos Conselheiros cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;

V - Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, para livre acesso dos Conselheiros;

VI - Fornecer apoio material (cópias xerox, correspondências, etc.) ao trabalho aos Conselheiros;

VII - Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;

VIII - Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal.

SEÇÃO 3º - Dos Conselheiros

ARTIGO 21 - São direitos dos Conselheiros(as):

I - Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;

II - Participar com direito a voz e voto das Assembléias Gerais (Rodadas) e Reuniões da sua Região ou Temáticas;

III - Acompanhar o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.

ARTIGO 22 - São deveres dos Conselheiros:

I - Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

II - Comparecer às Reuniões e Assembléias Gerais (Rodadas) convocadas pelo Conselho e/ou Regiões e Temáticas;

III - Realizar pelo menos uma reunião regional bimestral com os delegados, representantes da comunidade e do Movimento Popular Organizado;

IV – Informar, nos Fóruns Regionais e Temáticos, o processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;

V - Na ausência do titular, o Conselheiro suplente assumirá automaticamente com direito a voz e voto;

VI - Assistir ao Seminário do COP visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;

VII – **Os Conselheiros deverão disponibilizar ao público seus endereços e telefones para facilitar a execução de suas funções.**

ARTIGO 23 - Os Conselheiros perderão seus mandatos:

I – Por decisão do Fórum de Delegados do Orçamento Participativo da Região ou Temática do Conselheiro, convocado especialmente para este fim com prazo de 15 dias de antecedência. Decisão esta que deverá ser ratificada pelo Conselho de Orçamento Participativo.

§ 1º Para cassação do mandato será necessário quorum mínimo de metade mais um dos delegados eleitos.

§ 2º A cassação dar-se-á por deliberação de 2/3 (dois terços) dos presentes no Fórum de Delegados Regionais ou Temáticos do Orçamento Participativo.

II – Pela ausência em três (03) reuniões consecutivas ou cinco (05) alternadas sem justificativa;

§ 3º Os suplentes também terão suas faltas computadas e informadas;

§ 4º A justificativa para as faltas terá que ser apresentada por escrito, dirigida à Comissão Paritária, em até 07 (sete) dias a contar da falta;

§ 5º Presumem-se justificadas as ausências de delegados e Conselheiros portadores de necessidades especiais às reuniões de comissões, plenárias e debates do COP, se estes não tiverem garantida sua possibilidade de acesso, bem como dos representantes dos Distritos de Água Vermelha e Santa Eudóxia quando solicitarem transporte e não houver possibilidade de atendimento pela Coordenação do Orçamento Participativo;

§ 6º Em todos os procedimentos de perda de mandato serão garantidos os direitos de defesa junto a Comissão Paritária e ao Conselho do Orçamento Participativo (instância final de decisão);

SEÇÃO 4º - Das Reuniões

ARTIGO 24 - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo reunir-se-á ordinariamente uma vez ao mês e em caráter extraordinário quando necessário.

ARTIGO 25 - Bimestralmente será realizada uma reunião, não coordenada pelo Poder Executivo Municipal, com caráter de avaliação do processo de desenvolvimento do COP.

Parágrafo único – Nessa reunião as faltas e presenças serão computadas normalmente.

ARTIGO 26 - As reuniões do Conselho são abertas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem de inscrição, que deverá ser requerida à Coordenação dos Trabalhos.

Parágrafo Único - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo poderá estender o direito à voz aos demais presentes, através de votação específica na reunião em curso.

ARTIGO 27 – Nas reuniões terão direito a voto apenas os Conselheiros titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

SEÇÃO 5º - Das atribuições da Comissão de Comunicação

ARTIGO 28 – A Coordenação de Comunicação será composta por dois membros do Governo Municipal (indicados pelo Executivo Municipal); e dois Conselheiros e 2 Delegados eleitos na 1ª. Reunião de Trabalho do COP;

Parágrafo Único: São atribuições da Coordenação de Comunicação:

I – Estudar formas de divulgar e informar a população de São Carlos sobre as atividades do COP e o processo do Orçamento Participativo;

II - Executar política de divulgação através de contatos com os meios de comunicação;

CAPÍTULO IV - Dos Delegados

ARTIGO 29 - São atribuições dos delegados:

I - Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

II - Participar das reuniões bimestrais organizadas pelos Conselheiros nas Regiões e Temáticas;

III - Apoiar os Conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho Municipal do Orçamento Participativo;

IV - Acompanhar o Plano de Investimentos desde a sua elaboração até a conclusão das obras;

V - Compor as comissões temáticas, juntamente com pessoas da comunidade, com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas;

VI – Indicar alteração, em conjunto com representantes, sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;

VII - Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;

VIII - Indicar, em conjunto com os Conselheiros, alterações no regimento interno no COP e modificações no processo do Orçamento Participativo;

IX - Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de Obras, desde a elaboração do projeto e licitação até sua conclusão;

X – Elaborar os diagnósticos regionais do Fórum de serviços que cuida da conservação e manutenção dos espaços públicos;

ARTIGO 30 - Não poderá ser delegado o detentor de cargo em comissão, confiança ou com função gratificada nos Poderes Legislativo e Executivo, ou detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).

ARTIGO 31 – Os casos omissos serão resolvidos pelo Conselho do Orçamento Participativo.

ARTIGO 32 – Este Regimento entra em vigor na data de sua aprovação, revogadas as disposições em contrário.

ANEXO 3

REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO
ARARAQUARA -2004

CAPÍTULO I – Dos (as) delegados (as).

Art. 1º - Cada região e cada plenária temática elegerá delegados nas reuniões das sub-regiões do Orçamento Participativo, ficando garantida a representação mínima de um delegado por bairro, agrovila e loteamento da região ou temática, desde que presentes à Assembléia, na seguinte proporção:

- De 01 a 10– 01 delegado (a);
- De 11 a 20 – 02 delegados (as);
- De 21 a 30 – 03 delegados (as); e assim sucessivamente.

O conjunto dos delegados eleitos nas regiões e nas temáticas irá compor o Fórum Municipal de Delegados.

§ 1º - No processo preparatório das regiões realizar-se-ão reuniões das sub-regiões onde serão hierarquizadas as demandas, e eleitos os delegados na proporção acima, conforme número da reunião

§ 2º - As plenárias temáticas terão em seu conjunto 6 (seis) temas: Pessoas Portadoras de Deficiências, Negros, Mulheres, Idosos, Juventude e Plenária da Cidade. Os participantes das plenárias elegerão prioridades de forma hierarquizada e os delegados (as), na proporção do artigo 1º.

§ 3.º - Para ter direito a voto no processo do Orçamento Participativo é necessário ser morador (a) da região e ter, no mínimo, 16 (dezesesseis) anos de idade.

§ 4.º- Não há possibilidade de ser delegado (a) na região e na temática, ou em duas ou mais temáticas simultaneamente.

§ 5.º - As prioridades votadas nas plenárias temáticas deverão atender aos interesses da cidade como um todo.

§ 6.º - Na temática dos portadores de deficiências os delegados a serem escolhidos para representantes dos portadores de deficiência mental/transtorno mental serão obrigatoriamente seus respectivos representantes legais.

§ 7.º - Na plenária temática dos portadores de deficiências será garantido um delegado para cada segmento de deficiência, nas seguintes modalidades: visual, auditivo, físico, deficiência mental e transtorno mental.

Art. 2º - São atribuições dos (as) delegados (as):

- a) organizar as reuniões e os moradores dos bairros (sub-regiões) e regiões, para participarem das Reuniões e atividades do Orçamento Participativo;
- b) divulgar as informações para a população sobre o funcionamento do Orçamento Participativo;

- c) acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a execução das obras;
- d) compor as comissões que acompanharão a escolha das prioridades, bem como as comissões de obras, licitação, acompanhamento do orçamento na Câmara e execução orçamentária. As comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade, que participarem das reuniões do Orçamento Participativo.
- e) acompanhar, em conjunto com os Conselheiros (as), e dar opiniões sobre dúvidas que eventualmente surjam no processo de elaboração do Plano de Investimentos da cidade;
- f) acompanhar, em conjunto com os Conselheiros (as), e dar opiniões sobre o Regimento Interno do Conselho do Orçamento e sobre eventuais modificações no processo do Orçamento Participativo.
- g) defender no Fórum de Delegados (as) as prioridades definidas no bairro e votar as prioridades regionais e temáticas.
- h) Deliberar, por intermédio do Fórum Municipal de Delegados (as), sobre a aplicação do disposto no artigo 4º deste regimento.
- i) comunicar com antecedência suas ausências das reuniões;
- j) organizar, juntamente com a equipe do Orçamento Participativo, cursos para formação de delegados (as) e conselheiros (as) sobre orçamento público, licitação e finanças públicas.
- k) Participar das reuniões do COP, tendo direito a voz e não a voto;
- l) Reunir-se com os demais delegados de sua região, uma vez por mês.

Art. 3º - Não poderá ser delegado (a) o (a) detentor (a) de cargo em comissão na Administração Municipal, bem como o (a) detentor(a) de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), porém, ambos, poderão votar nas plenárias como qualquer cidadão (ã).

CAPÍTULO II – Da perda do Mandato dos (as) delegados (as).

Art. 4º - Perderá o mandato o (a) delegado (a) que deixar de comparecer a três reuniões consecutivas ou a cinco intercaladas do Fórum Regional e Temático de Delegados (as), no período de um ano, salvo se apresentar motivo justo, a ser avaliado pelo próprio Fórum Regional de Delegados (as).

CAPÍTULO III – Da composição do Conselho do Orçamento Participativo – COP.

Art. 5º - O COP será composto por representantes da sociedade civil, desde que sejam delegados (as) do OP, na seguinte proporção:

I – 2 (dois) conselheiros(as) titulares e 2 (dois) suplentes, eleitos (as) em cada uma das 8 (oito) regiões;

II – 2 (dois) conselheiros(as) titulares e 2 (dois) suplentes, em cada uma das 6 (seis) plenárias temáticas do Orçamento Participativo;

III – a equipe do Orçamento Participativo assessora o Conselho, porém não tem direito a voto.

Art. 6º - Os conselheiros (as) do Orçamento Participativo serão eleitos pelos (as) participantes da Plenárias Regionais e das temáticas.)

Parágrafo único – Os conselheiros das temáticas serão os 4 delegados mais votados, com respeito ao disposto no Art 8.º deste regimento.

Art. 7º - O mandato dos (as) conselheiros (as) é de 1 (um) ano, admitindo-se apenas uma reeleição.

§ 1º - Os (as) conselheiros (as) poderão ter o seu mandato revogado a qualquer tempo, pelo Conselho do Orçamento Participativo.

§ 2º - O Conselho do Orçamento Participativo (as) deverá justificar a revogação do mandato, garantindo o direito de recurso do (a) Conselheiro (a) junto ao COP.

§ 3º - A revogação do mandato do (a) Conselheiro (a) ocorrerá por deliberação de 2/3 dos (as) Conselheiros (as).

CAPÍTULO IV – Das competências do Conselho (COP)

Art. 8º - O COP é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes ao Plano de Investimentos do Orçamento Municipal de Araraquara, com base nas prioridades definidas no processo do OP.

Art. 9 – Ao COP compete:

I – apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a proposta de orçamento anual – parte de investimentos – a ser enviada a Câmara de Vereadores;

II – apreciar e emitir opinião sobre o conjunto das atividades constantes do orçamento anual apresentado pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do Orçamento Participativo;

III – acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes ou alterações nos investimentos;

IV – opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição do Plano de Investimentos e do processo do OP para o ano vindouro;

V – apreciar e emitir opinião sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade;

VI – dar ciência à população das deliberações tomadas pelo COP;

VII – participar e acompanhar todas as comissões juntamente com os (as) delegados (as);

VIII – avaliar e fiscalizar as demandas do ano anterior, principalmente as constantes do orçamento anual;

IX - reunir-se, trimestralmente, com os (as) delegados (as) das suas respectivas regiões, com o objetivo de discutir a atuação no processo do OP;

X – reunir-se, ordinariamente, uma vez por mês.

Art. 10 – Para serem aprovadas as deliberações do Conselho, metade mais uma das regiões e temáticas e/ou metade mais um dos (as) conselheiros (as) deverão estar presentes para aprovar os encaminhamentos prevaletentes. Caso não seja atingido o quorum acima estabelecido, em segunda convocação, após trinta minutos, a reunião acontecerá com o número de conselheiros (as) presentes.

§ 1º - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo, que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

§ 2º - Vetada a resolução, a matéria retorna ao COP para nova apreciação ou votação;

§ 3º - Na hipótese de rejeição do veto, o que somente ocorrerá, por decisão mínima de 2/3 (dois terços) dos membros do COP, conforme quorum estabelecido, a matéria será novamente encaminhada ao Executivo Municipal.

CAPÍTULO V – Da Organização interna do COP

Art. 11 - O Conselho do Orçamento Participativo será composto por 1 (um) coordenador (a), 1 (um) vice-coordenador (a) e 1 (um) secretário (a) executivo (a).

Parágrafo Único – A escolha do (a) Coordenador (a), Vice-Coordenador (a) e do (a) Secretário (a) executivo (a) far-se-á por meio de eleição direta e com voto aberto, pelos (as) conselheiros (as) presentes, por maioria simples de votos.

Art. 12 - As deliberações do COP dar-se-ão por maioria simples dos votos dos (as) conselheiros (as) titulares presentes ou no exercício da titularidade, sendo que as reuniões serão realizadas com a presença da maioria de seus membros **Com a lavratura e publicação das atas das discussões e deliberações.**

Parágrafo único – Caso não seja atingido o quorum estabelecido no caput deste artigo, em segunda convocação, após trinta minutos, a reunião acontecerá com o número de conselheiros (as) presentes.

Art. 13 - A nenhum membro do COP será permitido o acúmulo de voto, resguardado o disposto no artigo antecedente.

Art. 14 - Perderá o mandato o (a) conselheiro (a) que deixar de comparecer a três reuniões consecutivas ou a cinco intercaladas, no período de um ano, salvo se apresentar motivo justo, a ser avaliado pelo COP.

Art. 15 – Ocorrendo perda do mandato pelo (a) conselheiro (a) a vaga será ocupada pelo seu suplente.

Art. 16 – O (a) Conselheiro (a) titular que não puder comparecer as reuniões deverá comunicar o seu suplente com 2 (dois) dias de antecedência.

CAPÍTULO VI – Das Reuniões.

Art. 17 – O COP se reunirá ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente quando convocado por seu Coordenador (a) ou por 1/3 (um terço) de seus membros.

§ 1º - Uma vez protocolado o requerimento solicitando a reunião extraordinária, o (a) coordenador (a) terá o prazo de 03 (três) dias úteis para expedir a convocação e realizar a reunião.

§ 2º - O (a) secretário(a) executivo(a) deverá lavrar as atas das reuniões do COP, fazendo nela constar as discussões e deliberações, tornando-a pública, bem como realizar o controle de frequência dos presentes e fornecer o material necessário para a reunião.

§ 3º - As datas e os horários das reuniões ordinárias serão fixadas, por consenso, na primeira reunião ordinária de cada semestre e enviado cronograma para todos (as) os (as) conselheiros (as).

§ 4º - O coordenador (a), juntamente com o secretário (a) executivo (a) expedirá, obrigatoriamente, convocação, para os membros titulares e suplentes, com a devida pauta, cinco dias úteis antes das reuniões ordinárias.

Art. 18 – No início de cada reunião será estipulado por consenso o tempo de sua duração, podendo ser prorrogado, desde que haja o quorum mínimo exigido.

Art. 19 – As reuniões do COP serão compostas por:

I – expediente;

II – Ordem do dia.

Art. 20 – O expediente obedecerá ao seguinte procedimento:

I – discussão e aprovação da ata anterior;

II – comunicações do coordenador (a);

III – comunicações dos membros.

Art. 21 – A Ordem do Dia deverá compor-se dos assuntos constantes da pauta para deliberação.

Art. 22 – Os (as) suplentes que não estiverem substituindo titulares, poderão participar das reuniões com direito a voz.

Art. 23 – As reuniões do COP serão públicas. Toda pessoa tem direito de assistir as reuniões, podendo manifestar-se a cada assunto.

Art. 24 – Caberá à Comissão executiva a elaboração da pauta que comporá a Ordem do dia das reuniões do COP considerando:

I – propostas do Plenário feitas em reuniões anteriores;

II – matérias pendentes constantes da Ordem do dia das reuniões anteriores;

III – matéria apresentada por qualquer membro do Conselho e dirigida ao Coordenador (a).

Parágrafo único. - Em reuniões ordinárias, por decisão do plenário, poderão ser incluídos para deliberação, assuntos que não constem da ordem do dia.

Art. 25 – O COP deliberará por maioria simples de seus membros, por meio de votação aberta, tendo cada membro o direito a um voto.

Art. 26 – O (a) Coordenador (a) colocará, obrigatoriamente, em votação toda matéria depois de esgotadas as discussões.

CAPÍTULO VII – Das Disposições Finais

Art. 27 – Os (as) delegados (as) e conselheiros (as) não receberão qualquer tipo de remuneração por sua participação nas atividades do Orçamento Participativo.

Art. 28 – O presente regimento vigorará a partir das modificações feitas pelo COP e início do OP de 2004

Art. 29 – Os casos omissos deste regimento serão decididos pelo COP.

Araraquara, 3 de março de 2004

CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

ANEXO 4

Pesquisa Orçamento Participativo São Carlos e Araraquara*

* Questionário adaptado da pesquisa de Gianpaolo Baiocchi no Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, University of Wisconsin, 1998. Também inspirado nas questões de Leonardo Avritzer em sua pesquisa comparativa entre os OPs de Porto Alegre e Belo Horizonte, UFMG, 2001.

Reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP)

Cidade: _____

Número do Questionário: _____

Região/Temática _____

Reunião do COP n. _____

1. Bairro onde mora _____**2. Sexo** ___ Feminino ___ Masculino**3. Como se identifica quanto à etnia/raça:**

___ negro ___ branco ___ indígena ___ asiático

4. Idade:

___ 16 a 25 anos ___ 26 a 33 anos ___ 34 a 41 anos ___ 42 a 49 anos ___ 50 anos ou mais ___ não respondeu

5. Estado Civil:

___ solteiro ___ casado ___ viúvo ___ separado ___ não respondeu

6. Renda Familiar [soma da renda total das pessoas que moram com o senhor(a)]

a) até 1 salário mínimo (R\$ 300)

b) até 2 salários mínimos (R\$ 600)

c) de 2 até 4 salários mínimos (de R\$ 600 à R\$ 1200)

d) de 4 até 8 salários mínimos (de R\$ 1200 à R\$ 2400)

e) de 8 até 12 salários mínimos (de R\$ 2400 à R\$ 3600)

f) mais de 12 salários mínimos (acima de R\$ 3600)

7. Escolaridade

___ sem instrução ___ alfabetizado

ensino fundamental:

___ 1 ano de estudo ___ 2 anos ___ 3 anos ___ 4 anos ___ 5 anos ___ 6 anos ___ 7 anos ___ 8 anos

ensino médio:

___ 1 ano de estudo ___ 2 anos ___ 3 anos

ensino superior:

___ incompleto ___ completo

pós-graduação:

___ especialização ___ mestrado ___ doutorado

8. Profissão/ocupação [descreva o que o(a) senhor(a) faz]

- a) Serviço não manual de baixa qualificação (contínuo, Office-boy, auxiliar de escritório, porteiro, segurança, portaria, motorista, motoqueiro/entregador, cobrador, faxina de carros, carregador, transportador ajudante).
- b) Serviço manual de baixa qualificação (cozinheira, passadeira, gesseiro, pintor, ajudante de mecânico, vigilante particular, costureira, cabeleireira, serviços gerais, servente, auxiliar de serviços gerais, servente de limpeza, encarregado de limpeza, confeitaria, artesão, garçom, auxiliar de cozinha, jardineiro, açougueiro, separador de mercadoria, atendente de creche, marceneiro, auxiliar serralheiro, manicuri, depiladora).
- c) Mercado informal (camelô, vendedor autônomo, sacoleiro)
- d) Assalariado do comércio (comerciário, balconista, operador de caixa, representante comercial, promotor de vendas, profissional de vendas).
- e) Micro-empresário
- f) Comerciante autônomo
- g) Serviço manual com qualificação média e/ou técnica (técnico eletro-mecânico, mecânico, técnico mecânico, eletricitista, técnico eletricitista, torneiro, relojoeiro).
- h) Serviço não manual com qualificação média (digitador, auxiliar financeiro, técnico em computação, auxiliar administrativo, secretária, escriturário, auxiliar de enfermagem, auxiliar de radiologia, auxiliar de farmácia, técnico nutrição, gráfico, impressor tipográfico, administrador de edifícios, rodoviário, fiscal, fiscal de tráfego, bancário, instrutor em telecomunicações, educador do MOVA).
- i) Serviço não manual de qualificação superior [(verificar em certos casos o grau de instrução) enfermeiro, médico, engenheiro, assistente social, advogado, veterinário, agrônomo, diretor administrativo, economista, arquiteto, sociólogo, químico, físico, jornalista, publicitário, músico).
- j) Operário (construção civil – servente de obra, carpinteiro, mestre de obra, pedreiro; operário fábrica – polidor, serralheiro, metalúrgico, auxiliar de fábrica, auxiliar de indústria, frezador mecânico, operador de máquina).
- k) Estudante
- l) Professor (diretor de escola, ensino fundamental – médio – superior, licenciatura na área de ciências humanas – biológicas – exatas, coordenador de creche, professor de música, professor de capoeira).
- m) Funcionário público [(verificar vínculo empregatício) municipal, vigilante público, policial militar, federal, estadual, auditor público externo, processador de dados, militar).
- n) Do lar (dona de casa, afazeres domésticos).
- o) Agricultura/pecuária
- p) Religioso
- q) Outros (presidentes e diretores de associações e entidades)
- r) Não respondeu

9. Situação de emprego

- a) emprego privado com carteira assinada
- b) emprego privado sem carteira assinada
- c) autônomo
- d) empregador
- e) empregado do setor público
- f) do lar
- g) desempregado
- h) empregado do setor privado (sem especificação em carteira)
- i) aposentado

10. Quantas horas trabalha por semana?

- a) não trabalha
- b) até 14 horas
- c) de 14 até 39 horas
- d) de 40 até 44 horas
- e) de 45 até 48 horas
- f) mais de 49 horas
- g) não sabe
- h) não respondeu

11. Por que participa das reuniões do OP?

- a) demanda/ referência temática
- b) demanda/ referência rua
- c) demanda/ referência bairro/comunidade
- d) demanda/ referência região
- e) demanda/ referência cidade
- f) condição de liderança
- g) pertencer a entidade/organização de movimento social
- h) servir a comunidade/ ajudar associação de moradores/ ajudar a cidade
- i) votar/ representação
- j) conhecer, esclarecer-se, informar-se
- k) chamado, convocado, convidado/ acompanhando outro
- l) queixas/ atrasos
- m) democracia, cidadania, direitos/ acreditar no processo/ incentivar outros na participação
- n) união, força, solidariedade
- o) lutar
- p) decidir
- q) reivindicação individual
- r) veio pelo trabalho (emprego)/ estudo
- s) acompanhar, fiscalizar, controlar
- t) outras
- u) não sabe
- v) não respondeu

12. Em anos anteriores participou de reuniões do OP?

SIM NÃO

Caso tenha participado, especifique em quais anos:

2001 2002 2003 2004 2005

13. Como ficou sabendo das reuniões do OP?

- a) associação de moradores
- b) sindicato
- c) partido político
- d) carro de som
- e) através de representantes da prefeitura
- f) através de cartazes, jornais ou panfletos da prefeitura

- g) por delegado ou conselheiro do OP
- h) convidado por amigo, parente ou vizinho
- i) pela rádio ou TV
- j) por outros jornais e cartazes
- k) através de outros meios. Quais? _____

14. Já foi delegado ou conselheiro do OP? Quantas vezes?

- a) Delegado: __ nenhuma __ 1 vez __ 2 vezes __ mais de 2 vezes
- b) Conselheiro: __ nenhuma __ 1 vez __ 2 vezes __ mais de 2 vezes

15. Como são eleitos os delegados do OP em sua região ou temática?

- a) em assembléia/ reuniões abertas a todos
- b) por indicação
- c) não sei
- d) não respondeu

No caso de ser por indicação, quem indica?

- a) entidades/ associações de moradores
- b) diretor de entidade/ ou associação de moradores
- c) conselheiros ou delegados do OP (atuais ou anteriores)
- d) participantes ou grupos presentes nas plenárias do OP
- e) indivíduos/ pessoas indicam
- f) comunidade/ grupo/ moradores/ reuniões de bairro
- g) pessoa ou grupo ligado à escola
- h) referência a espaços institucionais/ conselhos municipais, estaduais, federais
- i) pessoa com determinada “autoridade”, conferida por atributos individuais
- j) vereador
- k) todos podem indicar/ as pessoas
- l) eu/ a própria pessoa/ auto indicação
- m) outras respostas
- n) não respondeu

16. Participa de alguma entidade ou associação?

SIM NÃO

Qual tipo de entidade ou associação?

- a) associação de moradores
- b) clube esportivo
- c) partido político. Qual? _____
- d) conselhos. Qual? _____
- e) entidade carnavalesca
- f) grupo religioso
- g) grupo cultural
- h) clube recreativo
- i) sindicato
- j) comissões
- k) outro. Qual? _____

17. Há quanto tempo participa em entidades/ associações/ grupos?

- a) até 1 ano
- b) 1 a 3 anos
- c) 4 a 6 anos
- d) 7 a 10 anos
- e) 11 a 15 anos
- f) mais de 15 anos
- g) não respondeu
- h) não participa de entidade

18. Destas entidades/ associações/ grupos qual o(a) senhor(a) mais participa?**(Apenas uma resposta)**

- a) associação de moradores
- b) clube esportivo
- c) partido político. Qual? _____
- d) conselhos. Qual? _____
- e) entidade carnavalesca
- f) grupo religioso
- g) grupo cultural
- h) clube recreativo
- i) sindicato
- j) comissões
- k) outro. Qual? _____

19. Ocupa cargo de direção nesta entidade/ associação/ grupo?

sim não não respondeu não participa de entidade

20. No último ano participou de reuniões nesta entidade:

semanalmente quinzenalmente mensalmente poucas vezes
 nunca não respondeu não participa de entidade

21. Antes do Orçamento Participativo, sua participação nesta entidade/ associação era:

mais freqüente menos freqüente igual nenhuma não respondeu não participa de entidade

22. O(a) senhor(a) costuma participar de reuniões do OP:

- a) somente na região
- b) somente na temática
- c) participo na região ou na temática
- d) não respondeu

23. Sua comunidade tinha acesso a benefícios em obras ou serviços antes da existência do OP?

SIM NÃO

Se sim, de que modo estes benefícios eram conseguidos?

mobilização da comunidade recorriam a políticos

24. Sua região ou temática já foi beneficiada por obras ou serviços através do OP?

sim não não sei não respondeu

Se sim, isto necessitou de algum tipo de intervenção extra OP?

SIM. Qual? _____ NÃO

Nesta intervenção extra OP houve participação de políticos?

SIM NÃO

25. Na sua opinião, a população que participa do OP decide realmente sobre políticas públicas, obras e serviços?

- a) sempre
- b) quase sempre
- c) as vezes
- d) nunca
- e) não sei
- f) não respondeu

26. Na sua opinião, os representantes da comunidade no OP (delegados e conselheiros) costumam respeitar e encaminhar as reivindicações definidas na comunidade, dando retorno sobre as reivindicações?

- a) sempre
- b) quase sempre
- c) as vezes
- d) nunca
- e) não sei
- f) não respondeu

Não sendo totalmente satisfatória a atuação dos representantes (delegados e conselheiros) e/ou a comunicação com os mesmos, como isto poderia melhorar?

- a) está satisfeito
- b) maior participação da comunidade
- c) representantes participarem mais de reuniões nas associações de moradores/ ou nos bairros
- d) representantes mostrarem mais interesse e diálogo com as comunidades/ encaminhar reivindicações/ dar retorno
- e) mais reuniões/ maior frequência das reuniões
- f) maior divulgação das reuniões e das decisões
- g) melhoria na forma de comunicação/ mais explicações/ mais informações/ linguagem mais acessível/ objetividade
- h) discussões mais abertas/ maior transparência/ seriedade nos métodos e compromissos assumidos pelos representantes
- i) maior fiscalização da comunidade sobre seus representantes
- j) produzir e/ou ampliar os materiais e instrumentos de divulgação e informação
- k) utilizar os meios de comunicação, dar maior publicidade
- l) respeitar as decisões e critérios do OP
- m) conselheiros e delegados devem controlar melhor o andamento das demandas da comunidade/ estar melhor informado

- n) mais resultados concretos
- o) necessidade de descentralizar o trabalho dos representantes no OP
- p) outras respostas
- q) não sabe
- r) não respondeu
- s) considera a comunicação sempre satisfatória

27. Na sua opinião, as informações e esclarecimentos prestados pelos representantes do Governo Municipal sobre o OP são satisfatórias?

- a) sempre
- b) quase sempre
- c) as vezes
- d) nunca
- e) não sei
- f) não respondeu

Se não, diga de que forma poderia ser esta comunicação?

- a) mais reuniões/ ampliar a participação
- b) maior divulgação do OP
- c) maior agilidade/ interesse/ compromisso/ transparência no encaminhamento das demandas/ dos retornos e esclarecimentos de dúvidas da comunidade
- d) maior (proximidade) democratização da comunicação entre representantes da prefeitura e comunidade (regiões e temáticas)
- e) melhoria na forma de comunicação/ mais explicações/ mais informação/ linguagem mais acessível/ clareza/ objetividade
- f) produzir e/ou ampliar os materiais e instrumentos de divulgação e informação
- g) incentivo e/ou apoio ao surgimento de novas formas de comunicação nas comunidades (jornais de bairro)
- h) utilização dos meios de comunicação (tv, rádio)
- i) maior cobrança/ controle/ participação por parte das comunidades/ representantes
- j) respeitar as decisões da comunidade e critérios do OP
- k) qualificar os representantes da prefeitura que atuam junto à comunidade (região e temática)
- l) ter mais presença de autoridades nas reuniões (secretários e prefeito)
- m) ter mais reuniões específicas ou por bairro (mais próximas às comunidades)
- n) mais resultados concretos
- o) outras respostas
- p) não sabe
- q) não respondeu
- r) considera a comunicação sempre satisfatória

28. Considera-se conhecedor(a) das regras, critérios e funcionamento do OP?

muito mais ou menos pouco não conheço não respondeu

29. O(a) senhor(a) costuma se inscrever para falar nas reuniões que tratam do OP?

___ sempre ___ quase sempre ___ as vezes ___ nunca ___ não respondeu

Em quais reuniões:

- a) nas plenárias sub-regionais
- b) nas plenárias gerais da região
- c) nas plenárias temáticas
- d) no Fórum de Delegados
- e) no Conselho do OP
- f) outra: _____

30. Na sua opinião, qual é a diferença entre Plenárias Temáticas e Plenárias Regionais do OP?

- a) as temáticas propiciam maior debate/ mais aprofundadas
- b) as regionais são mais objetivas
- c) as temáticas são mais burocráticas/ formais
- d) as temáticas são mais valorizadas pela prefeitura
- e) as regionais são mais fáceis de discutir, entender, conseguir as demandas
- f) as temáticas definem políticas/ diretrizes/ obras para toda a cidade
- g) as regionais definem política/ diretrizes/ obras para a região
- h) as temáticas discutem temas mais amplos/ mais gerais
- i) as temáticas discutem temas/ assuntos específicos
- j) as regionais discutem assuntos e demandas mais específicas da região
- k) nas temáticas o conteúdo discutido é mais difícil/ complicado
- l) nas temáticas os participantes são críticos
- m) nas temáticas existe um maior poder de decisão
- n) nas temáticas existe um menor poder de decisão
- o) nas temáticas os conteúdos são mais técnicos e menos políticos
- p) nas temáticas os conteúdos são mais políticos e menos técnicos
- q) nas temáticas os conteúdos são tratados com maior seriedade
- r) nas temáticas a participação popular é maior
- s) nas regionais a participação popular é maior
- t) não existe diferença
- u) temática e regional complementam-se entre si/ uma depende da outra
- v) as regionais levantam necessidades gerais e elegem delegados
- w) não participa/ não conhece a temática
- x) não participa/ não conhece a regional
- y) outras
- z) não sabe

ANEXO 5**Roteiro para entrevista com o coordenador da Coordenadoria de Participação Popular de Araraquara (24/01/2006)**

- 1- O que pretende, qual a principal característica (qual a função) do OP de modo geral?
- 2- O que o governo do PT em Araraquara pretendeu e pretende (qual a função) com a implantação do OP? Este tem alguma especificidade (ou “marca”) em relação a outros OPs?
- 3- Quanto do orçamento para investimentos é destinado para o OP decidir? Já foi mais ou já foi menos, é o mesmo percentual desde 2001? O OP faz a LOA?
- 4- Qual a função das plenárias regionais; do Fórum de Delegados; e do COP? Qual a relação entre estas instâncias do OP? Elas são as instâncias principais do processo do OP?
- 5- Como são escolhidos os delegados (Fórum de Delegados) e conselheiros (COP)?
- 6- Qual a relação entre OP e legislativo em Araraquara?
- 7- O legislativo em Araraquara mantém a prerrogativa de estabelecer emendas na proposta de LOA? Estas afetam as decisões do OP? Se sim como?
- 8- Qual o percentual das demandas do OP (de 2001 até 2004) foi efetivada? Esta efetivação traduz uma “inversão de prioridades”?
- 9- Quando e como se iniciaram as plenárias temáticas em Araraquara? A que atribui a sua continuidade até hoje neste OP?
- 10- A participação no OP, em termos numéricos, cresceu, diminuiu ou é estável desde o início da experiência? A que atribui o padrão de participação em Araraquara?
- 11- Houve algum tipo de discussão por meio do OP, com seu auxílio ou com uma forte relação com este, tendo como objetivo a discussão mais geral da cidade (ex.: congresso da cidade de Poa)?

Roteiro para entrevista com o coordenador da Equipe do OP de São Carlos (19/12/2005)

- 1- O que pretende, qual a principal característica (qual a função) do OP de modo geral?
- 2- O que o governo do PT em São Carlos pretendeu e pretende (qual a função) com a implantação do OP? Este tem alguma especificidade (ou “marca”) em relação a outros OPs?
- 3- Quanto do orçamento para investimentos é destinado para o OP decidir? Já foi mais ou já foi menos, é o mesmo percentual desde 2001? O OP faz a LOA?

- 4- Qual a função das plenárias regionais; do Fórum de Delegados; e do COP? Qual a relação entre estas instâncias do OP? Elas são as instâncias principais do processo do OP?
- 5- Como são escolhidos os delegados (Fórum de Delegados) e conselheiros (COP)?
- 6- Qual a relação entre OP e legislativo em São Carlos?
- 7- O legislativo em São Carlos mantém a prerrogativa de estabelecer emendas na proposta de LOA? Estas afetam as decisões do OP? Se sim como?
- 8- Qual o percentual das demandas do OP (de 2001 até 2004) foi efetivada? Esta efetivação traduz uma “inversão de prioridades”?
- 9- Quando e como se iniciaram as plenárias temáticas em São Carlos? Por que terminaram?
- 10- A participação no OP, em termos numéricos, cresceu, diminuiu ou é estável desde o início da experiência? A que atribui o padrão de participação em Araraquara?
- 11- Houve algum tipo de discussão por meio do OP, com seu auxílio ou com uma forte relação com este, tendo como objetivo a discussão mais geral da cidade (ex.: congresso da cidade de PoA)?